



**REKONSTRUKSI
FUNGSI PENGAWASAN HORIZONTAL PENUNTUT UMUM
TERHADAP PENGHENTIAN PENYIDIKAN
TINDAK PIDANA KEKERASAN SEKSUAL**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian

Syarat-Syarat Memperoleh

Gelar Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

DEVIKA BELIANI

NIM. 12501010111127



KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2016



HALAMAN PERSETUJUAN

**Judul Skripsi : REKONSTRUKSI FUNGSI PENGAWASAN
HORIZONTAL PENUNTUT UMUM TERHADAP
PENGHENTIAN PENYIDIKAN TINDAK
PIDANA KEKERASAN SEKSUAL**

Identitas Penulis :
a. Nama : Devika Beliani
b. NIM : 125010101111127
Konsentrasi : Hukum Pidana

Jangka waktu Penelitian : 3 bulan

Disetujui pada tanggal :

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Dr. Lucky Endrawati, SH., MH.
 NIP. 19750316 199802 2 001

Paham Triyoso, SH., M.Hum.
 NIP. 19540517 198203 1 003

Mengetahui,
 Ketua Bagian
 Hukum Pidana

Dr. Yuliati, SH., LLM.
 NIP. 196607101992032003



KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim,

Puji Syukur Kehadirat Allah SWT atas segala nikmat dan karunia yang selalu diberikan dicurahkan kepada peneliti sehingga dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Rekonstruksi Fungsi Pengawasan Horizontal Penuntut Umum Terhadap Penghentian Penyidikan Tindak Pidana Kekerasan Seksual”**.

Skripsi ini diajukan untuk memenuhi sebagian syarat-syarat memperoleh gelar kesarjanaan dalam ilmu hukum di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Penulisan skripsi ini tentu tidak terlepas dari dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu peneliti menyampaikan ucapan terimakasih kepada pihak-pihak yang telah membantu sehingga skripsi ini dapat selesai dengan baik. Ucapan terimakasih yang tak terhingga ini kami ucapkan antara lain kepada:

1. Bapak Dr. Rachmad Safa'at SH. MH selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya;
2. Ibu Dr. Yuliati, SH., LL.M. selaku Ketua Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya atas dukungan dan motivasinya;
3. Ibu Dr. Lucky Endrawati, SH. MH selaku Dosen Pembimbing Utama yang dengan kesabaran dan keceriaannya selalu menginspirasi, mendukung, memotivasi, membimbing serta tiada henti membagikan ide, pengalaman, dan ilmu yang sungguh berharga dalam proses terselesaikannya skripsi ini;
4. Bapak Paham Triyoso, SH., M.Hum selaku Dosen Pembimbing Pendamping atas bimbingan dan nasihatnya yang sangat bermanfaat untuk membangkitkan semangat penulis dalam menyelesaikan skripsi ini;
5. Bapak Fachrizal Afandi S.Psi., SH., MH yang telah membantu penulis dalam mencari sumber bahan hukum dan membagikan pengalamannya berkaitan dengan Kejaksaan;



6. Bapak IPTU Sutiyo (Kanit Unit Pelayanan Perempuan dan Anak POLRES Malang), Ibu Darmayani Retno Wiranti (Staf Bagian Pidana Umum Kejaksaan Negeri Kepanjen), Ibu Bripda Lidya Natalia (Penyidik Pembantu Unit Pelayanan Perempuan dan Anak POLRESTA Malang); Bapak Samsul A. Sahubawa (Jaksa Fungsional Pidana Umum Kejaksaan Negeri Malang); dan Bapak AKBP Karim (Kabag Pengawasan dan Penyidikan Satuan Reserse Kriminal POLDA Jawa Timur) yang telah bersedia meluangkan waktu dan membagikan pengalamannya selama menjalankan tugas dan wewenang sebagai aparat penegak hukum;
7. Bapak Dhany Eko Prasetya, SE, SH, MM, M.Hum. selaku pembimbing KKL di Pengadilan Negeri Malang yang ikut serta membantu proses terselesaikannya skripsi dengan memberikan informasi berkaitan dengan pelaksanaan pra peradilan di Indonesia;
8. Kedua orang tua tercinta H. Suminto dan Hj Nanik Rahayu atas segala nasihat, perhatian, motivasi dan dukungannya selama ini;
9. Segenap Keluarga yakni kakak-kakak dan adikku tercinta (Dyah Arum Yuhanita, SE., Ali Shodiq, ST., Nurul Alinda, SE., Ari Prasetya Utomo, S.Ked., dan Yunia Mufattiro) yang selalu untuk mendukung dan memberikan semangat penuh kepada penulis;
10. Mas Radhingga Dwi Setiana yang telah menjadi sumber ide, pemacu semangat, dan motivator terbaik serta selalu setia mendampingi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini;
11. Sahabat Bola Pelangi/BOPEL (Christian, Luciana, Alan dan Jordan);
12. Segenap Keluarga Besar PERSADA LPPM UB;
13. Segenap Keluarga Besar Komunitas Teropong (Terobosan Peduli Bocah Bangsa);
14. Segenap Keluarga Besar Himakopi (Himpunan Mahasiswa Konsentrasi Pidana);
15. Segenap Keluarga Besar Forum Kajian dan Penelitian Hukum (FKPH);
16. Segenap Keluarga Besar ISC (Islamic Study Club);
17. Segenap Keluarga Besar BEM FH UB;
18. Segenap Keluarga Besar IKADA;



19. Sege nap teman-teman Kos Kertosari 06 dan seluruh teman-teman lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penulis yakin bahwa penulisan skripsi ini masih jauh dari sempurna, karena kesempurnaan hanyalah milik Allah semata, oleh karenanya penulis menerima segala kritik dan saran dari seluruh pihak. Akhir kata penulis mohon maaf yang sebesar-sebesar nya jika dalam pembuatan skripsi ini terdapat banyak kesalahan, semoga Allah megampuni kesalahan kita dan menunjukan jalan yang benar. Aamiin

Malang, 5 Maret 2016

Penulis

**DAFTAR ISI**

HALAMAN SAMBUTAN	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GAMBAR	x
DAFTAR LAMPIRAN	xi
RINGKASAN	xii
<i>Summary</i>	xiii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	17
C. Tujuan Penelitian	17
D. Manfaat Penelitian	17
E. Sistematika Penulisan	18
BAB II KAJIAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Tentang Kejaksaan	20
B. Tinjauan Umum Tindak Pidana Kekerasan Seksual	22
C. Tinjauan Umum Tentang Hukum Acara Pidana	25
1. Penyidik dan wewenang penyidikan	25
2. Penghentian Penyidikan	28



DAFTAR TABEL

Tabel 1. Orisinalitas Penelitian.....15

Tabel 2. Pengaturan Hukum Terkait Pengawasan Horisontal Penuntut Umum Terhadap Penghentian Penyidikan Kekerasan Seksual.....88

Tabel 3. Rekonstruksi Fungsi Pengawasan Horisontal Penuntut Umum Terhadap Penghentian Penyidikan Kekerasan Seksual.....113



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Hubungan antara Tujuan Hukum, Asas Hukum dan Peraturan Hukum. 64



RINGKASAN

Devika Beliani, Hukum Pidana, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Maret 2016, REKONSTRUKSI FUNGSI PENGAWASAN HORIZONTAL PENUNTUT UMUM TERHADAP PENGHENTIAN PENYIDIKAN TINDAK PIDANA KEKERASAN SEKSUAL, Dr. Lucky Endrawati, SH., MH., Paham Triyoso, SH., M.Hum.

Peran penuntut umum sangatlah penting sebagai wakil negara dalam melindungi masyarakat dan korban kekerasan seksual dari tindakan penghentian penyidikan yang sewenang-wenang oleh penyidik. Penghentian penyidikan dalam kasus kekerasan seksual tidak hanya merugikan korban tetapi juga berdampak negatif bagi masyarakat luas. Inilah fungsi adanya pengawasan horisontal dari penuntut umum terhadap penyidik. KUHAP telah mengatur fungsi ini dengan adanya wewenang pra peradilan. Namun praktiknya wewenang ini tidak pernah dilaksanakan karena pengaturannya tidak didukung dengan adanya wewenang penuntut umum untuk mengontrol proses penyidikan. Padahal dasar utama agar penuntut umum dapat mengajukan pra peradilan tentang sah tidaknya penghentian penyidikan adalah dengan terlibatnya penuntut umum dalam pelaksanaan proses penyidikan.

Penelitian skripsi ini mengangkat rumusan masalah: (1) Bagaimana mekanisme pengawasan horisontal yang dilakukan penuntut umum terhadap penghentian penyidikan tindak pidana kekerasan seksual selama ini? (2) Apa bentuk rekonstruksi fungsi pengawasan horisontal penuntut umum terhadap penghentian penyidikan tindak pidana kekerasan seksual? Untuk menjawabnya, penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif serta pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Bahan hukum yang digunakan oleh peneliti meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang dianalisis dengan menggunakan teknik *content analysis* atau analisis isi yaitu suatu teknik untuk membuat kesimpulan obyektif dan sistematis dalam mengidentifikasi karakter khusus yang terdapat dalam suatu pesan atas bahan hukum tertentu.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa mekanisme pengawasan horisontal penuntut umum terhadap penghentian penyidikan kekerasan seksual yang dilakukan oleh penyidik selama ini tidak dapat berjalan maksimal dikarenakan beberapa faktor. Pertama, ditinjau dari sinkronisasi substansial, KUHAP yang memberikan wewenang pra peradilan sebagai bentuk koordinasi atas adanya diferensiasi fungsional, tidak mengatur wewenang pengawasan secara optimal sejak dimulainya penyidikan, sehingga antara KUHAP dan peraturan teknis seperti Perja dan Perkap tidak harmonis yang menyebabkan adanya kepincangan pelaksanaan sistem peradilan pidana. Kedua dilihat dari sinkronisasi struktural, aparat penegak hukum sendiri sering tidak mematuhi peraturan yang ada. Sehingga perlu adanya rekonstruksi dengan merevisi KUHAP, Perkap, Perja dan juga dibentuknya Peraturan Bersama Antara Kejaksaan dan Kepolisian. Rekonstruksi fungsi pengawasan ini sangat penting untuk memaksimalkan peran penuntut umum sebagai wakil negara dalam melindungi korban dan juga menjaga ketertiban masyarakat, khususnya dalam kaitannya dengan tindak pidana kekerasan seksual.

SUMMARY

Devika Beliani, Criminal Law, Faculty of Law, Brawijaya University, March 2016, RECONSTRUCTION OF THE HORIZONTAL CONTROLLING FUNCTION BY PUBLIC PROSECUTOR FOR INVESTIGATIONAL TERMINATION OF SEXUAL VIOLENCE CRIME, Dr. Lucky Endrawati, SH., MH., Paham Triyoso, SH., M.Hum.

The role of the prosecutors is very important as representations of the state in protecting the public and especially victims of sexual violence from the mal-action in investigational termination done by the investigators. Termination of investigation in cases of sexual violence doesn't not only harm the victims but also gives negative impacts for the public. This is how important the function of the horizontal control by the prosecutors for investigators is. KUHAP (criminal procedure code) has set this function in the presence of a pre-trial authority. But the practice of it has never carried out because the other laws are not supported by the authority of the public prosecutor to control the process of investigation. Whereas the main reason, so that the public prosecutor may file a pre-trial on the term of termination of investigation, is the involvement of the public prosecutor in the multiple process of investigation.

This minor thesis raises the formulation of the problems on: (1) how are the horizontal controlling mechanisms by public prosecutors for the investigational termination of sexual violence crime recently?; and (2) what are the forms of reconstruction of the horizontal controlling function by the public prosecutor for investigational termination of sexual violence crime? To answer those, this study uses normative juridical method, and also the statute approach and the conceptual approach. Any legal materials used by researcher, include the primary, secondary, and tertiary legal materials, are analyzed by using content analysis method, which is a method for making conclusions objectively and systematically, in identifying some special characters contained in a message on every particular legal material.

This study is concluded that the mechanism of horizontal control for the investigational termination by the public prosecutors against the sexual violence committed by the investigators which recently is not run maximally, is caused by several factors. First, in terms of substantial synchronization, the Criminal Procedure Code which authorizes a pre-trial as a form of coordination on their functional differentiation, does not regulate the prosecutors' supervisory authority optimally, so that the Criminal Procedure Code and some technical regulations, such as The Attorney General Regulation and The Head of Police Department Regulation, are not harmonious and more causing the imparity criminal justice system. Second, in terms of structural synchronization, law enforcers often do not comply with existing regulations. Thus the needs of reconstruction is to revise the Criminal Procedure Code, some technical regulations, and also the need of establishing a joint regulation between the Prosecutors and the Police Department, and it is very important to maximize the public prosecutors' role as representations of the state in protecting victims and also keep public order, especially from sexual violence crimes.





BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Ide dasar terbentuknya sebuah hukum adalah untuk mengatur kehidupan masyarakat. Hukum menyeimbangkan berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat melalui peraturan yang memuat kesinambungan antar kepentingan-kepentingan, yang dalam bahasa latin diartikan sebagai “*ius suum cuique tribuere*”.² Selain itu hukum memiliki visi utama untuk menjamin rasa keadilan, menciptakan ketentraman, dan memelihara kepastian di tengah-tengah masyarakat.³ Ditinjau dari perspektif hukum pidana sebagai hukum publik, hukum juga berusaha melindungi kepentingan hukum perorangan, masyarakat atau negara dari perbuatan pidana yang telah menyerang dan memerkosanya.⁴ Secara historis, dahulu rakyat perorangan menyerahkan pelaku kejahatan yang telah menciderai haknya kepada raja untuk diadili dan diberi hukuman.⁵ Namun, perkembangannya

¹ Sudikno Mertokusumo, **Mengenal Hukum Suatu Pengantar**, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 1999, hlm 40.

² Didik M. Arief Mansur dan Elisatris Gultom, **Urgensi Perlindungan Korban Kejahatan Antara Norma dan Realita**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm 13.

³ Abdul Rachmad Budiono, **Pengantar Ilmu Hukum**, Bayumedia, Malang, 2005, hlm 21-22.

⁴ Baca Adami Chazawi, **Pelajaran Hukum Pidana Bagian 1 Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-Teori Pidana, dan Batas Berlakunya Hukum Pidana**, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm 16 yang menyatakan “Kepentingan hukum adalah segala kepentingan yang diperlukan dalam berbagai segi kehidupan manusia baik sebagai pribadi, anggota masyarakat maupun anggota suatu negara, yang wajib dijaga dan dipertahankan agar tidak dilanggar/diperkosa oleh perbuatan-perbuatan manusia.”

⁵ Baca Romli Atmasasmita, **Sistem Peradilan Pidana Kontemporer**, Kencana, Jakarta, 2011, hlm 85-86, yang menyatakan “Menurut sejarah perkembangan hukum barat, dahulu dikenal adanya asas talio (pembalasan dari orang yang dirugikan terhadap pelaku secara langsung). Akibat keberadaan asas ini seluruh keluarga korban dapat melaksanakan pembalasan tersebut. Namun cara ini kemudian dirasa sangat merugikan dan mengganggu ketertiban serta keamanan masyarakat. Selain itu juga merugikan kerajaan karena sebagian besar serdadu raja menjadi korban pembalasan dendam karena terlibat dalam pertikaian. Dengan demikian raja mengeluarkan aturan bahwa apabila rakyat ada yang merasa dirugikan akibat adanya suatu perbuatan seperti pembunuhan, dan lain-lain, dapat menghadap raja. Kemudian rajalah yang akan memberikan hukuman kepada yang dianggap bersalah. Jadi disini raja telah mengambil hak dan pertanggungjawaban penjatuhan hukuman



saat ini peran raja tersebut digantikan oleh aparat penegak hukum sebagai wakil negara yang telah mendapatkan delegasi wewenang dari masyarakat untuk melindungi segala kepentingan mereka.⁶ Demi melindungi kepentingan masyarakat inilah maka aparat penegak hukum tersebut diberi otoritas oleh hukum pidana untuk menjatuhkan sanksi berupa pidana, yang mana menurut Van Bemmelen bertujuan untuk membalas kesalahan pelaku dan berusaha mengembalikan terpidana ke dalam kehidupan masyarakat.⁷

Sebelum memasuki tahap pemidanaan, maka seseorang yang diduga melakukan perbuatan pidana⁸ harus melewati sebuah proses peradilan pidana yang menurut Hagan, ahli hukum pidana, diartikan sebagai setiap tahap yang menghadapi seorang tersangka ke dalam putusan penentuan pidana.⁹ Adapun tahapan tersebut meliputi tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan persidangan.¹⁰ Dari keseluruhan tahap ini melibatkan banyak instansi di dalamnya yakni terdiri dari pihak Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, Lembaga Pemasyarakatan, dan lain lain.¹¹ Kesenambungan dan integrasi antara lembaga-

terhadap seseorang yang merugikan orang lain. Sejak saat itulah setiap perbuatan yang bertentangan dengan kehendak raja dianggap merupakan perbuatan menentang pemerintah atau negara dan tindakan penjatuhan hukuman dilakukan atas nama raja.”

⁶ Ibid., hlm 89

⁷ Andi Hamzah, **Asas-Asas Hukum Pidana**, Rineka Cipta, Jakarta, 2010, hlm 36.

⁸ Baca Moeljatno, **Asas-Asas Hukum Pidana**, Rineka Cipta, Jakarta, 2008, hlm 59-62. yang menyatakan “Perbuatan Pidana adalah keadaan atau kejadian yang ditimbulkan oleh kelakuan orang yang dilarang dan oleh suatu aturan hukum yang disertai ancaman (sanksi) berupa pidana. Perbuatan Pidana berbeda dengan *strafbaar feit* karena perbuatan pidana hanya menunjukkan sifat perbuatan saja sedangkan *strafbaar feit* mencakup unsur perbuatan pidana dan kesalahan (pertanggungjawaban)”.

⁹ Romli Atmasesmita, op.cit. hlm 2

¹⁰ Waluyadi, **Pengetahuan Dasar Hukum Acara Pidana Sebuah Catatan Khusus**, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm 37.

¹¹ Anthon F.Susanto, **Wajah peradilan Kita Konstruksi Sosial Tentang penyimpangan, Mekanisme Kontrol dan Akuntabilitas Peradilan Pidana**, Refika Aditama, Bandung, 2004, hlm 74-75.



lembaga inilah yang kemudian disebut juga dengan istilah *Criminal Justice system* atau sistem peradilan pidana.¹²

Mengingat kembali filosofi hadirnya hukum yang ingin menyeimbangkan berbagai kepentingan, maka Muladi menganggap model sistem peradilan pidana di Indonesia mengacu pada “*daad-dader strafrecht*” atau model keseimbangan kepentingan. Maksudnya sistem peradilan pidana ini diharapkan mampu mengakomodir berbagai kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum. Diantaranya adalah kepentingan negara, kepentingan umum, kepentingan individu, kepentingan pelaku tindak pidana, dan tidak terkecuali adalah kepentingan korban kejahatan.¹³ Dengan demikian, ketentuan beracara pidana harusnya dapat bersifat adil untuk merangkul dan melindungi segala kepentingan dalam komponen sistem peradilan pidana. Namun, ternyata Kitab Hukum Acara Pidana atau yang selanjutnya disingkat KUHAP justru dipandang oleh berbagai kalangan hanya berorientasi pada kepentingan tersangka saja. Hal ini ditunjukkan dengan adanya sepuluh asas dalam penjelasan resmi KUHAP yang cenderung menitikberatkan perlindungan harkat dan martabat tersangka.¹⁴ Bahkan dalam jantung penegakan

¹² Romli Atmasasmita, loc.cit.

¹³ Ibid., hlm 13.

¹⁴ Baca Romli Atmasasmita, op.cit, hlm 70 yang menyatakan bahwa: 1) perlakuan yang sama atas diri setiap orang dimuka hukum dengan tidak mengadakan pembedaan perlakuan; 2) penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan hanya dilakukan berdasarkan perintah tertulis oleh pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang dan hanya dalam hal dan dengan cara yang diatur dengan undang-undang; 3) setiap orang yang disangka, ditangkap, ditahan, dituntut, dan/atau dihadapkan di muka sidang pengadilan wajib dianggap tidak bersalah sampai adanya putusan pengadilan yang menyatakan kesalahannya dan memperoleh kekuatan hukum tetap; 4) Kepada seseorang yang ditangkap, ditahan, dituntut, ataupun diadili tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang dan/atau karena kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang ditetapkan, wajib diberi ganti kerugian dan rehabilitasi sejak pada tingkat penyidikan, dan para pejabat penegak hukum yang dengan sengaja atau karena kelalaiannya menyebabkan asas hukum tersebut dilanggar, dituntut, dipidana, dan atau dikenakan hukuman administrasi; 5) Peradilan yang harus dilakukan dengan cepat, sederhana dan biaya ringan serta bebas, jujur dan tidak memihak harus diterapkan secara konsekuen dalam seluruh tingkat peradilan; 6) setiap orang yang tersangkut perkara wajib diberi kesempatan untuk memperoleh bantuan hukum yang semata-mata diberikan untuk melaksanakan kepentingan pembelaan atas dirinya; 7) kepada seorang tersangka, sejak saat dilakukan penangkapan dan/atau



hukum secara umum, tersangka menduduki posisi yang istimewa dengan adanya jaminan hak-hak fundamental yang melekat dan harus dilindungi oleh aparat penegak hukum, meliputi:¹⁵

“ 1) hak untuk tidak dilakukan pemidanaan diri; 2) hak untuk didengar dan membela diri; 3) hak untuk tidak dijatuhkan hukuman yang kejam dan aneh; 4) hak untuk dibela oleh advokat secara efektif; 5) hak untuk tidak dihukum atau diproses hukum dua kali terhadap perbuatan pidana yang sama; 6) hak untuk tidak diterapkan aturan yang berlaku surut; 7) hak untuk tidak diberlakukan praduga bersalah; 8) hak tersangka/terdakwa untuk diam, 9) hak untuk dikonfrontasi; 10) hak untuk tidak diinterogasi atau dibuktikan secara aneh; 11) hak atas proses peradilan yang cepat dan murah; 12) hak untuk tidak diberlakukan tuduhan pidana yang direkayasa, direka-reka, atau diada-adakan; 13) hak untuk tidak dipidana terhadap kasus-kasus yang sebenarnya hanya kasus perdata; 14) hak untuk disidang dalam sidang yang terbuka untuk umum; 15) hak untuk tidak dipublikasi proses pemeriksaan tersangka/terdakwa secara berlebihan yang setara dengan pengadilan oleh pers; 16) hak untuk mengajukan saksi *a de charge*; 17) hak untuk mengajukan upaya upaya hukum; 18) hak untuk dipulihkan nama baiknya jika terbukti bahwa ternyata tersangka/terdakwa tidak bersalah; 19) hak untuk tidak dilakukan upaya paksa secara sewenang-wenang; 20) hak atas proses peradilan yang adil, bebas, dan tidak memihak; 21) hak untuk dihormati kepemilikan hartanya, sehingga tidak dapat disita sewenang-wenang; 22) hak atas ganti rugi dan pemulihan atas salah tangkap/ salah tahan/ salah penghukuman; 23) hak untuk tidak dicampur adukan urusan pribadi oleh negara; dan 24) hak untuk tidak diusir dari masyarakat lingkungannya.”

Berbagai penjaminan hak tersangka di atas tentu sangat berbanding terbalik dengan posisi korban. Menurut Chaerudin dan Syarif Fadillah, korban tidak mempunyai kedudukan strategis dalam KUHP. Korban tidak dapat terlibat secara aktif dalam proses penyidikan peristiwa pidana yang telah memperkosanya.

Bahkan posisi korban hanya ditempatkan sebagai alat bukti yang memberikan

penahanan selain wajib diberitahu dakwaan dan dasar hukum apa yang didakwakan kepadanya, juga wajib diberitahu haknya itu termasuk hak untuk menghubungi minta bantuan penasihat hukum; 8) pengadilan memeriksa perkara pidana dengan hadirnya terdakwa; 9) Sidang pemeriksaan pengadilan adalah terbuka untuk umum kecuali dalam hal diatur dalam undang-undang; 10) Pengawasan pelaksanaan putusan pengadilan dalam perkara pidana dilakukan oleh ketua Pengadilan bersangkutan.

¹⁵ Munir Fuady dan Sylvia L.L Fuady, **Hak Asasi Tersangka Pidana**, Prenada Media Group, Jakarta, 2015, hlm 17-19



keterangan dalam sistem peradilan pidana.¹⁶ Padahal apabila dikaji lebih dalam, korbanlah yang merupakan pihak yang paling dirugikan atas terjadinya tindak pidana.¹⁷ Kerugian yang sangat besar dapat dirasakan oleh korban, tidak terkecuali dan utamanya korban dari tindak pidana kekerasan seksual (*sexual violence*).

Korban kekerasan seksual selain diciderai fisik dan mentalnya, juga telah dirampas kehormatannya. Hilangnya kehormatan sebagai seorang wanita ini tentu menimbulkan trauma yang mendalam dan sangat merugikan bagi korban. Nilai kerugian yang diderita para korban bahkan tidak akan dapat dikembalikan atau tidak dapat diganti secara materiil. Korban kekerasan seksual selalu mendapat stigma negatif dari masyarakat sebagai seseorang yang telah ternodai atau kotor. Banyak di antara masyarakat yang bahkan menganggap korban merupakan bagian dari penyimpangan sosial yang merusak ketertiban masyarakat.¹⁸ Sikap masyarakat inilah yang menyebabkan bertambahnya goncangan psikologis pada diri korban akibat perasaan tertekan dan rasa malu atas aib yang menyimpannya. Sehingga lahirlah sebuah pandangan yang menyebutkan bahwa meskipun pelaku kekerasan seksual telah dijatuhi pidana seberat apapun tetap dianggap belum cukup untuk mengganti kerugian berlapis yang diderita oleh korban.¹⁹

Sementara apabila dikembalikan pada semangat penegakan hukum, pemberian sanksi pidana (*punishment*) dalam teori aliran hukum modern dimaksudkan untuk melindungi masyarakat (*social defence*) dan mencegah

¹⁶ Didik M. Arief Mansur dan Elisatris Gultom, op.cit., hlm 25-26

¹⁷ Yahya Harahap, **Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Penyidikan dan Penuntutan**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 155.

¹⁸ Thomas Santoso, **Teori Teori Kekerasan**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hlm 32

¹⁹ Abdul Wahid dan Muhammad Irfan, **Perlindungan Terhadap Korban kekerasan Seksual Advokasi atas Hak Asasi Perempuan**, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm 31



terjadinya tindak pidana lagi.²⁰ Oleh karena itu meskipun pada hakikatnya pemidanaan tidak dapat mengembalikan kerugian korban secara utuh, tapi aparat penegak hukum harus berusaha semaksimal mungkin untuk mengusut kasus kekerasan seksual, demi menyeimbangkan keadilan bagi korban dan juga melindungi kepentingan masyarakat luas. Bagaimanapun tindak pidana kekerasan seksual sangatlah berbahaya dan terus berkembang setiap waktunya. Berdasarkan data Catatan Tahunan Komisi Nasional Perempuan pada tahun 2015 menyebutkan adanya banyak kasus kekerasan seksual yang terjadi di Indonesia, yang mana 1.033 kasus di antaranya merupakan kasus perkosaan, 834 kasus merupakan kasus pencabulan, 184 kasus merupakan pelecehan seksual, 74 kasus berupa kekerasan seksual lain, 46 kasus melarikan anak perempuan, serta 12 kasus yang merupakan percobaan perkosaan.²¹ Fakta ini sangat mengejutkan dan membutuhkan penanganan yang serius dari aparat penegak hukum. Namun faktanya, penegakan hukum terhadap kejahatan kekerasan seksual di Indonesia tidak berjalan efektif. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya penyidikan terhadap kasus kekerasan seksual yang ditutup oleh penyidik kepolisian.²²

Penghentian penyidikan kasus kekerasan seksual disebabkan oleh dua alasan utama, yakni kurangnya alat bukti dan adanya upaya *Alternatif Dispute Resolution* yang difasilitasi oleh penyidik. Berkaitan dengan kurangnya alat bukti, Penyidik pada kasus kekerasan seksual memang banyak kesulitan untuk menemukan alat

²⁰ Sri Sutatiek, **Rekonstruksi Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana Anak Di Indonesia Urgensi Penerbitan Pedoman Pemidanaan (*The Sentencing Guidelines*) untuk Hakim Anak**, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2013, hlm 19.

²¹ Arzeti Bilbina Setyawan, **Peran Anggota Legislatif dalam Penghapusan Kemiskinan Perempuan di Indonesia**, 2015 (online), <http://www.mampu.or.id> diakses 27 November 2015

²² Cucuk Trihono, disampaikan pada seminar dengan tema “**Mengungkap Fakta Kekerasan Pada Anak: Peran Psikologi Forensik dalam Penegakan Hukum Pelaku Kekerasan Seksual**”, yang dilaksanakan oleh Komunitas Forensik Fakultas Psikologi UIN Malik Ibrahim, tanggal 19 November 2015 di lantai 5 Gedung Soekarno UIN Malik Ibrahim, Malang.



bukti. Alasannya karena hanya sedikit korban kekerasan seksual yang bersedia melapor ke polisi secara langsung, rata-rata korban merasa malu dan trauma sehingga memilih untuk tidak melaporkan kasusnya kepada pihak yang berwajib bahkan juga menyembunyikan peristiwa tersebut dari orang terdekatnya.²³ Padahal dalam penyidikan kejahatan kekerasan seksual terdapat prinsip “semakin besar usaha perlawanan yang dilakukan korban, semakin cepat kasus dilaporkan dan semakin cepat tempat kejadian perkara diamankan, maka akan semakin besar peluang untuk menemukan pelakunya”. Keberadaan prinsip ini dikarenakan untuk menentukan ada tidaknya sperma dalam tubuh korban, harus didahului adanya visum yang paling lambat dilaksanakan dua hari setelah terjadinya tindak pidana. Bahkan untuk mengetahui bergerak atau tidaknya sperma tersebut, visum harus dilaksanakan maksimum lima jam pasca kejahatan kekerasan seksual itu terjadi.²⁴

Sebenarnya apabila ditinjau dari prespektif penyidik, praktik penghentian penyidikan adalah tindakan yang legal diberikan undang-undang kepada penyidik.

Wewenang ini secara sah diatur oleh KUHAP²⁵ dengan rasio untuk menegakkan prinsip peradilan yang cepat, tepat dan biaya ringan serta demi menegakkan kepastian hukum dalam kehidupan masyarakat. Selain itu pemberian wewenang ini juga dimaksudkan agar penyidik terhindar dari kemungkinan tuntutan ganti rugi, karena apabila suatu perkara yang dipaksakan lanjut ke tahap persidangan ternyata

²³ Thomas Santoso, opcit, hal 32

²⁴ Abdul wahid, opcit, hal 111

²⁵ Baca pasal 109 ayat (2) **Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana** yang rumusannya adalah “Dalam hal penyidik menghentikan penyidikan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau penyidikan dihentikan demi hukum, maka penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum, tersangka, atau keluarganya.”



memang tidak terdapat bukti yang cukup maka tersangka diberi hak oleh undang-undang untuk menuntut ganti rugi kepada negara.²⁶

Permasalahannya legitimasi yang diberikan kepada penyidik untuk mengeluarkan SP3 (Surat perintah penghentian penyidikan) dengan alasan kurangnya alat bukti ini apabila tidak diiringi rasa tanggung jawab, justru dapat memunculkan peluang terjadinya penyalagunaan wewenang (*abuse of authority*).²⁷

Hal ini dikarenakan alasan tidak cukup bukti menimbulkan interpretasi yang berbeda pada masing-masing penyidik. Apalagi dalam ketentuan hukum acara pidana di Indonesia, tidak dirumuskan syarat yang tegas tentang bagaimana keadaan tidak cukup bukti tersebut, sehingga kewenangan menghentikan penyidikan sangat bergantung pada subjektifitas penyidik.²⁸ Oleh karena itulah sangat tidak bertanggung jawab apabila penyidik menggunakan alasan tidak cukup bukti untuk menghentikan penyidikan tersebut tanpa didahului dengan usaha maksimal dan performa terbaik.

Alasan berikutnya yang menjadi masalah utama dalam penelitian ini yang menyebabkan penyidik menghentikan penyidikannya adalah karena upaya *Alternatif Dispute Resolution* atau perdamaian yang difasilitasi oleh penyidik sendiri. Sistem peradilan pidana Indonesia saat ini memang mengakomodir adanya upaya perdamaian yang bertujuan untuk:

- (1) memberikan rasa keadilan kepada korban dan/atau keluarganya, (2) tidak menimbulkan dendam bagi para pihak yang terlibat didalamnya,

²⁶ Yahya Harahap, op.cit., hlm 150.

²⁷ Yahya Harahap, **Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding Kasasi, dan Peninjauan Kembali**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 5.

²⁸ Baca Marfuatul Latifah, **Kasus Penghentian Penyidikan dan Penegakan Hukum di Indonesia**, Info singkat Hukum, Volume 5 No 2, P3DI, 2013, hlm 3. Yang menyatakan bahwa keakuratan proses penyidikan sangat bergantung pada siapa yang melakukan penyidikan. Hal ini terkait apakah polisinya memang telah berusaha secara maksimal dalam mencari alat bukti, atau memang alat bukti secara sengaja tidak ingin diketemukan. Selain itu hal ini juga sangat bergantung pada ketrampilan kepekaan, intelegensia serta pengaruh faktor luar seperti fasilitas, lingkungan internal kepolisian.²⁸

(3) menciptakan harmonisasi dalam tertib sosial kehidupan bermasyarakat dengan tidak mengabaikan keadilan bagi korban, dan (4) membantu aparat hukum (Polisi, Jaksa dan Hakim) dalam menyelesaikan sengketa, terlebih jika sengketa terjadi di wilayah yang secara geografis berada di pedalaman, dan (5) untuk mengurangi stagnasi atau penumpukan perkara dan untuk penyederhanaan proses peradilan.

Upaya perdamaian saat ini menjadi primadona dalam proses beracara pidana, karena kebanyakan pelaku kejahatan kekerasan seksual adalah orang terdekat korban. Hal ini sebagaimana tertuang dalam Catatan Tahunan Komnas Perempuan yang menyatakan bahwa hingga tahun 2015 terdapat 8.626 kasus kekerasan terhadap perempuan di ranah personal, dengan rincian adalah sebagai berikut²⁹: (1) kekerasan terhadap istri sebanyak 5.102 kasus atau 59%, (2) kekerasan dalam pacaran sebanyak 1.748 kasus atau 21%, (3) kekerasan terhadap anak perempuan sebanyak 843 kasus atau 10%, (4) kekerasan dalam relasi personal lain sebanyak 750 kasus atau 9%, (5) kekerasan dari mantan pacar sebanyak 63 kasus atau 1%, (6) kekerasan dari mantan suami sebanyak 53 kasus atau 0,7%, dan (7) kekerasan terhadap pekerja rumah tangga sebanyak 31 kasus atau 0,4%. Posisi pelaku yang memiliki hubungan dekat dengan korban ini menyebabkan upaya mediasi dianggap menjadi jalan keluar terbaik bagi penyidik untuk menyelesaikan masalah dan mempercepat proses penanganan perkara. Alasan inilah yang menjadikan upaya perdamaian sering digunakan untuk menyelesaikan masalah secara instan oleh aparat penegak hukum. Salah satu contohnya Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (UPPA) Kepolisian Resort Kabupaten Malang pada tahun 2015 saja telah memfasilitasi mediasi 11 perkara kasus kekerasan seksual dan juga telah berhasil

²⁹ Tenny Purwanti, **Kenali dan Tangani Kekerasan Seksual**, 2015 (online), www.pesona.co.id, diakses 27 November 2015.





menghentikan kasusnya. Kasus terbaru yang cukup aneh adalah kasus kekerasan seksual yang dilakukan oleh Krisdian Eka Saputra dengan sepupunya sendiri yang masih berusia 17 tahun. Pada kasus ini UPPA Kepolisian Resort Malang juga mengupayakan perdamaian dan memfasilitasi pernikahan antara pelaku dengan korban di dalam ruang Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) Polres Kabupaten Malang. Dengan adanya perdamaian tersebut kasus kekerasan seksual ini kemudian diusulkan untuk dihentikan penyidikannya dengan alasan bahwa kedua belah keluarga telah sepakat untuk berdamai dan korban telah mencabut pengaduannya.³⁰

Banyaknya penanganan perkara yang seperti diatas inilah yang kemudian menempatkan Kepolisian Resort Kabupaten Malang menduduki peringkat pertama di Jawa Timur sebagai kepolisian yang paling aktif memfasilitasi *Alternatif Dispute Resolution (ADR)*. ADR terhadap kasus kekerasan seksual seharusnya dapat dihindari, karena pada kenyataannya ADR tidak seutuhnya mampu menyelesaikan masalah. Sebaliknya perdamaian yang dipaksakan justru dapat menimbulkan berbagai masalah baru yang sangat merugikan korban. Umumnya perdamaian pada kekerasan seksual sering diselesaikan hanya dengan cara menikahkan pelaku dan korban. Padahal apabila dilihat dari sisi kriminologi, keluarga yang dibentuk dari hubungan yang tidak harmonis dan terjadi karena keterpaksaan dapat menjadi pintu awal terjadinya tindak pidana lain, seperti kekerasan dalam rumah tangga dan lain-lain.³¹ Tidak hanya itu, penghentian penyidikan kasus kekerasan seksual juga

³⁰ Anonim, **Perkosa Sepupu, Dinikahi di Polres Malang**, 2015, (online), www.malangekspres.com diakses 26 Desember 2015

³¹ Lucky Endrawati, disampaikan pada seminar dengan tema “**Mengungkap Fakta Kekerasan Pada Anak: Peran Psikologi Forensik dalam Penegakan Hukum Pelaku Kekerasan Seksual**”, yang dilaksanakan oleh Komunitas Forensik Fakultas Psikologi UIN Malik Ibrahim, tanggal 19 November 2015 di lantai 5 Gedung Soekarno UIN Malik Ibrahim, Malang.



berdampak sangat negatif bagi kepentingan masyarakat. Tatanan nilai yang terbangun di tengah masyarakat Indonesia yang beradab tentu tidak menghendaki adanya perbuatan kekerasan seksual. Adanya penghentian penyidikan melalui perdamaian mungkin memang disetujui oleh korban, namun hal ini berdampak negatif bagi lingkungan masyarakat. Apabila kasus kekerasan seksual tidak ditindak secara tegas, sebagian masyarakat akan menganggap bahwa perbuatan pemerkosaan adalah hal yang legal untuk dilakukan dan tentunya ini sangat membahayakan bagi kelangsungan hidup masyarakat secara umum.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa sebagian besar penghentian penyidikan atas kasus-kasus kekerasan seksual tidak dapat dibenarkan dan justru akan semakin merampas hak-hak korban serta dapat mengganggu ketertiban masyarakat. Oleh karenanya diperlukan adanya pengawasan horisontal terhadap penghentian penyidikan untuk meminimalisir adanya penyalahgunaan kewenangan dan juga untuk melindungi kepentingan korban maupun masyarakat. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya masyarakat telah menyerahkan kuasa sepenuhnya terkait penghukuman kepada negara. Masyarakat tidak dapat langsung menuntut kerugian kepada tersangka dengan makin hakim sendiri (*eigen rieving*) tanpa melalui proses hukum,³² sehingga peran jaksa sebagai wakil negara yang bertugas melindungi kepentingan korban dan masyarakat sangat diperlukan untuk memberikan pengawasan horisontal atas praktik penghentian penyidikan kasus kekerasan seksual.

³² Bambang waluyo, *Viktimologi Perlindungan korban & Saksi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 3.



Jaksa merupakan penguasa perkara (*master of the procedure*) dengan fungsi *dominus litis* yang artinya jaksa memiliki hak untuk menentukan menuntut atau tidak menuntut tersangka dalam sistem peradilan pidana dengan berpegang teguh pada prinsip praduga tidak bersalah atau prinsip *presumption of innocentiae* dan prinsip *in dubio pro reo*.³³ KUHAP sebenarnya telah mengintrodusir wewenang jaksa untuk melakukan pengawasan horisontal terhadap adanya penghentian penyidikan. Pengawasan horisontal ini tercermin dengan adanya wewenang pra peradilan untuk mengadili tentang sah tidaknya penghentian penyidikan.

Ditinjau dari sisi sejarah, konsep pra peradilan dicetuskan pertama kali pada tahun 1215 dalam Magna Charta yang tujuannya untuk membatasi kekuasaan raja saat merampas hak asasi warganya dalam proses peradilan.³⁴ Selanjutnya konsepsi ini lebih dikenal dengan istilah *habeas corpus*,³⁵ yang pada awalnya hanya bertujuan mengatur agar setiap proses penangkapan dan penahanan disertai surat perintah dari pengadilan. Saat ini *habeas corpus* diadopsi oleh berbagai negara di dunia, salah satunya di Indonesia yang kemudian menerjemahkannya menjadi mekanisme pra peradilan.³⁶ Bertitik tolak dari wewenang pra peradilan untuk memeriksa keabsahan penghentian penyidikan, di dalam KUHAP diatur pada pasal 77 sub a. Melalui ketentuan inilah penuntut umum diberi hak untuk mengajukan pra peradilan apabila penghentian penyidikan yang dilakukan oleh kepolisian dianggap tidak tepat.

³³ RM Surachman dan Jan S. Maringka, *Peran Jaksa Dalam Sistem Peradilan Pidana di Kawasan Asia Pasifik*, Sinar Grafika, 2015, Jakarta, hlm 16.

³⁴ Anggara, dkk, *Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Mahkamah Agung Tentang Hukum Acara Praperadilan*, *Institute for Criminal Justice Reform*, 2014, hlm 15.

³⁵ ICJR, *Pra peradilan di Indonesia: Teori, Sejarah dan Praktiknya: Dilengkapi Pedoman Penahanan Bagi Penegak Hukum*, Jakarta, 2014, hlm 20.

³⁶ *Ibid.*, hlm 21.

Ironisnya, meskipun penuntut umum telah diberi wewenang untuk mengajukan permohonan pra peradilan untuk menguji keabsahan penghentian penyidikan, namun ternyata berdasarkan hasil kuliah kerja lapang yang telah dilakukan oleh peneliti di Pengadilan Negeri Malang, tidak ada satupun pra peradilan yang diajukan oleh jaksa penuntut umum.³⁷ Bahkan dari total dua puluh tiga putusan pra peradilan se wilayah Indonesia hanya terdapat satu kasus kekerasan seksual yang diajukan ke pra peradilan yakni yang tertuang dalam putusan No 22/Pid.Prap/2013/PN. Jkt.Sel. Namun dalam pra peradilan terkait kekerasan seksual inipun ternyata juga tidak diajukan oleh jaksa penuntut umum. Padahal penuntut umum dianggap lebih mengetahui hukum dan prosedur beracara, namun faktanya tidak ada upaya pra peradilan yang diajukan sebagai usaha perlindungan terhadap korban kejahatan kekerasan seksual.

Kondisi di atas menunjukkan wewenang penuntut umum di dalam lembaga pra peradilan tidak berjalan efektif. Sebenarnya KUHAP telah berusaha memberi ruang kepada jaksa untuk melakukan pengawasan horisontal agar penyidikan tidak yang dihentikan semena-mena. Namun terdapat beberapa hal yang membuat jaksa tidak maksimal memainkan perannya, yakni pertama dikarenakan wewenang pengawasan horisonatal dalam KUHAP diberikan setengah-setengah atau disebut juga *nanggung*. Maksud dari pernyataan tersebut adalah memang benar jaksa diberi wewenang untuk mengajukan pra peradilan tapi wewenang ini menjadi percuma atau tidak berdaya dikarenakan jaksa tidak berwenang. menyidik perkara, baik itu

³⁷ Devika Beliani, **Mekanisme Permohonan Pra Peradilan Atas Keabsahan Penghentian Penyidikan (Studi Di Pengadilan Negeri Kota Malang)**, Laporan Kuliah Kerja Lapangan, tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2015. hlm 56.





14
penyidikan permulaan maupun lanjutan.³⁸ Bahkan jaksa juga tidak diberi wewenang untuk sekedar mengontrol proses penyidikan. Pada hakikatnya pemberitahuan dimulainya penyidikan yang dilakukan oleh penyidik kepada penuntut umum tidak mempunyai arti banyak,³⁹ dikarenakan Jaksa tidak bisa hadir dalam gelar perkara untuk mengawasi berjalannya proses penyidikan. Segala keputusan terkait keberlanjutan proses penyidikan selama ini hanya bergantung pada internal kepolisian sendiri dan jaksa hanya menerima hasil akhir penyidikan tanpa mengetahui kebenaran materiil dari penyidikan tersebut. Padahal untuk mengetahui benar atau tidaknya kebijakan penyidik untuk menghentikan penyidikan, jaksa perlu terlibat dalam proses penyidikan.

Lemahnya pengawasan horisontal jaksa terhadap jalannya penyidikan ini terlihat dengan dicabutnya Peraturan Kepala Kepolisian (PERKAP) No 12 Tahun 2009 Tentang Pengawasan dan Pengendalian Penanganan Perkara Pidana di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang kemudian diganti dengan peraturan baru yakni PERKAP No 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana. Berdasarkan PERKAP No 12 Tahun 2009 terdapat pengaturan teknis secara rinci terkait penghentian penyidikan, bahkan jaksa diberi kesempatan untuk hadir dalam gelar perkara luar biasa tahap kedua guna untuk mengontrol proses penyidikan. Namun di dalam PERKAP No 14 Tahun 2012 tidak ada lagi pasal yang mengatur terkait penghentian penyidikan. Hilangnya pengaturan

³⁸ Baca Andi Hamzah, **Hukum Acara Pidana Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm 62 yang menyatakan “Perubahan paling asasi antara KUHAP dan HIR adalah hilangnya wewenang penyidikan kejaksaan yang semula ada dalam HIR, kemudian dipersempit oleh rancangan menjadi “penyidikan lanjutan”. Namun penyidikan lanjutan ini pun akhirnya dihilangkan dari tangan kejaksaan sehingga Indonesia dimungkinkan menjadi satu-satunya negara yang menganut asas-asas hukum eropa kontinental yang jaksa atau penuntutnya tidak diberi wewenang menyidik.” hlm 76.

³⁹ Ibid., hlm 191.



penghentian penyidikan ini perlu dipertanyakan mengingat ketentuan terkait penghentian penyidikan seharusnya dapat diperjelas agar tidak menimbulkan celah penyalagunaan kewenangan. Tidak adanya ruang kontrol terhadap penyidikan inilah yang akhirnya menyebabkan jaksa tidak dapat memaksimalkan wewenangnya untuk mengajukan pra peradilan.

Oleh karena itu peneliti menganggap penting adanya sebuah riset yang bertujuan untuk mengembalikan marwah pengawasan horisontal jaksa untuk melindungi korban kekerasan seksual melalui skripsi berjudul **“Rekonstruksi Fungsi Pengawasan Horisontal Penuntut Umum Terhadap Penghentian Penyidikan Tindak Pidana Kekerasan Seksual**. Adapun sebagai dasar pembandingan, peneliti juga telah merangkum penelitian-penelitian sebelumnya dalam bentuk tabel sebagai berikut:

Tabel 1

Orisinalitas Penelitian

No	Tahun Penelitian	Nama Peneliti dan Asal Instansi	Pembahasan Penelitian Terdahulu	Pembeda
1	2013	Abi Hikmoro Berasal dari Universitas Atmajaya Yogyakarta	Pembahasan penelitian ini lebih berfokus terkait peranan dan fungsi pra peradilan dalam penegakan hukum pidana di indonesia	Membahas terkait fungsi dan peran praperadilan dalam penegakan hukum pidana di Indonesia, sedangkan penelitian ini lebih membahas bagaimana mekanisme pengawasan horisontal penuntut selama ini terhadap pra peradilan tentang penghentian penyidikan.
2	2013	M. Andika Hariz Hamdallah Berasal dari UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta	Pembahasan penelitian ini mengulas tentang tinjauan hukum permohonan pra peradilan terhadap surat penghentian penyidikan (SP3) oleh penyidik	Membahas terkait dasar pertimbangan penghentian penyidikan dalam mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan membahas apakah putusan pra peradilan tersebut sesuai dengan



			kepolisian yang mana studi kasus permohonan pra peradilan ini fokus terhadap PUTUSAN PENGADILAN NO.01/PID/PRAP/2010/PN.JK T.PST tentang kasus penghentian perkara penipuan, pengge-lapan pelapor winoto mojoputra terhadap fifi nella wijaya	prosedur hukum yang berlaku sesuai KUHAP. Namun penelitian ini tidak membahas bagaimana peran jaksa dalam melakukan pengawasan terhadap penghentian penyidikan.
3	2014	Adi Suriadi Berasal dari Universitas Hasanuddin Makasar	Skripsi ini membahas berkaitan pelaksanaan hak lembaga swadaya masyarakat sebagai pihak ketiga dalam mengajukan praperadilan mengenai sah atau tidaknya penghentian penyidikan	Membahas terkait penafsiran pihak ketiga yang berkepentingan sebagai pihak yang dapat mengajukan Praperadilan dan Pelaksanaan Hak Lembaga Swadaya Masyarakat sebagai pihak ketiga dalam mengajukan Praperadilan. Sedangkan dalam penelitian ini lebih menitikberatkan fungsi penuntut umum sebagai pihak ketiga dalam mengajukan pra peradilan untuk menguji sah tidaknya penghentian penyidikan.
4	2015	Boni Satrio Simarmata Dari Universitas Atmajaya Yogyakarta	Pembahasan penelitian ini lebih condong membahas upaya kepolisian dalam memberikan perlindungan terhadap anak sebagai korban kejahatan kekerasan seksual	Membahas terkait upaya kepolisian dalam melindungi anak sebagai korban kekerasan seksual sedangkan dalam skripsi ini fokusnya adalah upaya penuntut umum dalam memberikan perlindungan terhadap korban kekerasan seksual baik anak maupun dewasa.

Sumber: Data Sekunder, diolah, 2015



B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan bahwa dalam penelitian ini terdapat dua fokus permasalahan yakni:

1. Bagaimana mekanisme pengawasan horisontal yang dilakukan penuntut umum terhadap penghentian penyidikan tindak pidana kekerasan seksual selama ini?
2. Apa bentuk rekonstruksi fungsi pengawasan horisontal penuntut umum terhadap penghentian penyidikan tindak pidana kekerasan seksual?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisa dan mendeskripsikan mekanisme pengawasan horisontal yang dilakukan penuntut umum terhadap penghentian penyidikan tindak pidana kekerasan seksual selama ini.
2. Untuk menganalisa dan mendeskripsikan bentuk rekonstruksi fungsi pengawasan horisontal penuntut umum terhadap penghentian penyidikan tindak pidana kekerasan seksual.

D. Manfaat Penelitian

Adapun keberadaan penelitian ini memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis yang peneliti jabarkan sebagai berikut:



1. Manfaat Teoritis

Sebagai sumbangsih pemikiran bagi bangsa dan negara terkait perbaikan sistem peradilan pidana di Indonesia khususnya tentang perlindungan korban tindak pidana kekerasan seksual dengan cara merekonstruksi fungsi pengawasan horisontal penuntut umum.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

Sebagai dorongan dan dukungan bagi negara untuk memperkuat penuntut umum dalam memberikan perlindungan bagi korban tindak pidana kekerasan seksual dari tindakan kesewenang-wenangan penyidik kepolisian.

b. Bagi Masyarakat

Sebagai sumber pemahaman untuk masyarakat terkait haknya dalam mendapatkan jaminan perlindungan hukum, keadilan serta kepastian dalam sistem peradilan pidana serta menumbuhkan semangat partisipatif masyarakat dalam usaha penegakan hukum di Indonesia.

c. Bagi Akademisi

Sebagai sumber pengetahuan dan rujukan penelitian-penelitian selanjutnya terkait fungsi pengawasan horisontal penuntut umum terhadap keabsahan penghentian penyidikan sebagai upaya untuk melindungi korban tindak pidana kekerasan seksual.



E. Sistematika Penulisan

1. BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian yang kemudian dibagi menjadi manfaat teoritik dan manfaat praktis dan sistematika penulisan.

2. BAB II KAJIAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan lebih mendalam mengenai mengenai teori-teori yang melandasi penulisan dan pembahasan yang berkaitan dengan judul untuk dijadikan sebagai pisau analisis dalam proses penelitian. Bahan analisis ini diperoleh melalui studi kepustakaan.

3. BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini berisikan jenis dan metode penelitian, bahan hukum, teknik pengumpulan dan penelusuran bahan hukum, teknik analisis bahan hukum dan definisi konseptual.

4. BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini merupakan hasil pembahasan yang dilakukan peneliti dengan berpedoman pada metode penelitian yang digunakan sehingga dapat menjawab permasalahan-permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

5. BAB V PENUTUP

Berisikan kesimpulan dan saran dari penulis terhadap permasalahan yang diteliti.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Kejaksaan

Ruang lingkup tugas dan fungsi lembaga kejaksaan diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 dan KUHAP. Kata Jaksa berasal dari bahasa Sanssekerta “Adhyaksa” yang artinya adalah Hakim. Arti kata ini menunjukkan bahwa dahulu jaksa merupakan jabatan yang mempunyai kewenangan luas. Tugas jaksa masa lalu berbeda dengan tugas jaksa penuntut umum dewasa ini. Dahulu jaksa berperan melakukan penyidikan, penuntutan dan melakukan tugas layaknya hakim komisaris.¹ Saat ini Jaksa merupakan pejabat fungsional yang diangkat dan diberhentikan Jaksa Agung. Tugas Utama jaksa sekarang adalah menjalankan fungsi penuntutan dan bertindak untuk dan atas negara dengan keyakinan berdasarkan alat bukti untuk menegakan peraturan.² Jaksa penuntut umum berwenang melakukan penuntutan terhadap siapa saja yang didakwa melakukan tindak pidana dalam daerah hukumnya dengan melimpahkan perkara ke pengadilan yang berwenang mengadilinya.

Adapun dalam melaksanakan fungsinya berdasarkan ketentuan pasal 14 KUHAP penuntut umum mempunyai wewenang:

1. Menerima dan memeriksa berkas perkara penyidikan dari penyidik pembantu;

¹ Djoko Prakoso, **Tugas dan Peranan Jaksa dalam Pembangunan**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm 20

² Bambang Waluyo, **Pidana dan Pemidanaan**. Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm 56



2. Mengadakan pra penuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan pasal 110 ayat (3) dan ayat (4) dengan memberikan petunjuk dalam rangka penyempunakan penyidikan dari penyidik;
3. Memberikan perpanjangan penahan, melakukan penahanan atau penahan lanjutan dan atau mengubah status tahanan setelah perkaranya dilimpahkan oleh peyidik;
4. Membuat surat dakwaan;
5. Melimpahkan perkara ke pengadilan;
6. Menyampaikan pemberitahuan kepada terdakwa tentang ketentuan hari dan waktu perkara disidangkan yang disertai surat panggilan, baik kepada terdakwa maupun kepada saksi untuk datang pada sidang yang telah ditentukan;
7. Melakukan penuntutan;
8. Menutup perkara demi kepentingan umum;
9. Mengadakan tindakan lain dalam lingkup tugas dan tanggung jawab sebagai penuntut umum menurut ketentuan undang-undang;
10. Melaksanakan ketetapan hakim.

Kejaksaan sebagai pengendali proses perkara atau Dominus Listis mempunyai kedudukan sentral dalam penegakan hukum, karena hanya institusi kejaksaan saja yang berwenang menentukan apakah suatu kasus dapat diajukan ke Pengadilan atau tidak berdasarkan alat bukti yang sah sebagaimana menurut hukum acara pidana.³

³ Marwan Effendy, **Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum**, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hlm 105.



B. Tinjauan Umum Tindak Pidana Kekerasan Seksual

Kekerasan memiliki makna sebagai penganiayaan, penyiksaan, atau perlakuan yang salah.⁴ Menurut WHO, kekerasan adalah penggunaan kekuatan secara fisik dan kekuasaan, yang bersifat ancaman atau tindakan yang terhadap diri sendiri, perorangan atau sekelompok orang dan masyarakat, serta mengakibatkan memar, kematian, trauma, kelainan perkembangan, kerugian psikologis, atau adanya sebuah perampasan hak.⁵ Suhandjati mengatakan bahwa seseorang dapat dikatakan sebagai korban kekerasan ketika ia menderita kerugian fisik seperti mengalami luka dan kerugian secara psikologis seperti trauma emosional, yang bersamaan dengan berbagai kerugian tersebut, dapat juga terjadi kerugian harta benda. Kerugian itu tidak hanya ditinjau dari aspek legal semata, tetapi juga sosial dan kultural⁶.

Kekerasan seksual merupakan bentuk kontak fisik yang tidak diinginkan oleh seseorang secara seksual, karena sifatnya yang identik disertai dengan berbagai macam tekanan, baik fisik maupun psikologis.⁷ Tindakan kekerasan seksual atau persetubuhan yaitu memasukkan kemaluan si pria ke dalam kemaluan si wanita sedemikian rupa yang normaliter atau yang dapat mengakibatkan kehamilan.⁸

Poerwandari memberikan definisi atas kekerasan seksual sebagai tindakan ajakan dan/atau desakan secara seksual berupa aktifitas menyentuh, meraba, mencium, atau melakukan tindakan-tindakan lain yang melalui upaya memaksa kepada

⁴ MSG Ritonga, tanpa judul, 2011, (online) www.repository.usu.ac.id, diakses 27 November 2015.

⁵ Bagong .S, dkk, **Tindak Kekerasan Mengintai Anak-anak JATIM**, Lutfansah Mediatama, Surabaya, 2000, hlm 1

⁶ Suhandjati, S, **Kekerasan Terhadap Istri**, Gama Media, Yogyakarta, 2000, hlm 1

⁷ MSG Ritonga, loc cit.

⁸ S.R Sianturi, **Tindak Pidana di KUHP Berikut Uraianannya**, Alumni AHM-PTHAM, Jakarta, 1983, hlm.230



korban untuk menonton produk pornografi, gurauan-gurauan seksual, ucapan-ucapan yang merendahkan dan melecehkan dengan mengarah pada aspek jenis kelamin/seks korban, memaksa berhubungan seks tanpa persetujuan korban baik dengan kekerasan fisik maupun tidak; memaksa melakukan aktivitas-aktivitas seksual yang tidak disukai, merendahkan, menyakiti atau melukai korban.

Dalam keterkaitannya dengan korban dan pelaku, dapat didefinisikan pula bahwa kekerasan seksual adalah suatu perbuatan yang biasanya dilakukan laki-laki dan ditujukan kepada perempuan dalam hal seksual yang tidak disukai oleh perempuan karena munculnya rasa terhina atas perbuatannya tersebut, tetapi kalau perbuatan itu ditolaknya, terdapat kemungkinan bahwa ia akan menerima akibat buruk lainnya.⁹ Dalam kekerasan seksual rasa takut untuk menjadi korban kejahatan (*fear of crime*) selalu membayangi diri, utamanya bagi kaum perempuan karena faktor ketidakberdayaannya atau lemah fisiknya dibandingkan oleh para pelaku yang didominasi lak-laki.¹⁰ Kekerasan seksual (*sexual abuse*) dikategorikan ke dalam beberapa jenis berdasarkan pada korban dan pelaku¹¹, yaitu:

1. *Familial Abuse*

Biasanya disebut dengan istilah *incest* yang merupakan merupakan *sexual abuse* dalam hubungan darah, menjadi bagian dalam keluarga inti.

Yang disebut sebagai pelaku dalam jenis kekerasan ini adalah yang menjadi pengganti orang tua, seperti ayah tiri, atau kekasih.

⁹ Anwar Fuadi, **Dinamika Psikologis Kekerasan Seksual: Sebuah Studi Fenomenologi**, Jurnal Psikologi Islam (JPI), Lembaga Penelitian Pengembangan Psikologi dan Keislaman (LP3K), Vol 8 No. 2, Januari 2011, hlm. 193

¹⁰ Rina Astuti, **Hubungan Kesadaran Akan Kerentanan Diri dan Mekanisme Coping pada Perempuan Pekerja Malam di Tempat Hiburan Karaoke Wilayah Jakarta Barat**, Jurnal Kriminologi Indonesia Vol. 7 No. 2, Oktober 2011, hlm. 194

¹¹ MSG, Ritonga, loc cit



2. *Extrafamilial Abuse*

Extrafamilial Abuse digunakan untuk mengistilahkan kekerasan seksual yang dilakukan oleh orang lain di luar keluarga korban, dan dari sekian banyak kasus yang terjadi hanya 40% yang melaporkan peristiwa kekerasan ini.

3. Kekerasan Perspektif Gender¹²

Kekerasan berbasis gender adalah jenis kekerasan seksual yang paling sering terjadi dan paling berbahaya yang terjadi dalam masa darurat yang parah. Dibandingkan jenis-jenis kekerasan seksual yang lain, jenis inilah yang paling sering dilaporkan. Bentuk-bentuk kekerasan ini seperti kebiasaan-kebiasaan tradisi yang berbahaya (mutilasi alat kelamin perempuan, pernikahan usia muda, pembunuhan gender untuk balas dendam, dan lain-lain).

Dalam ketiga jenis kekerasan seksual tersebut terdapat tahapan yang dilalui dalam melakukan kekerasan seksual. Jika korban menuruti, kekerasan akan berlanjut dan intensif karena pelaku mengukur tingkat kenyamanan korban¹³, berupa: (1) *Nudity* (dilakukan oleh orang dewasa); (2) *Disrobing* (orang dewasa membuka pakaian di depan anak); (3) *Genital exposure* (dilakukan oleh orang dewasa); (4) *Observation of the child* (saat mandi, telanjang, dan saat membuang air); (5) Mencium anak yang memakai pakaian dalam; (6) *Fondling* (meraba-raba dada korban, alat genital, paha, dan pantat); (7) Masturbasi; (8) *Fellatio* (stimulasi pada penis, korban atau pelaku sendiri); (9) *Cunnilingus* (stimulasi pada vulva atau

¹² IASC, **Panduan Pencegahan Kekerasan Berbasis Gender Masa Kondisi Darurat Kemanusiaan: Berfokus Pada Pencegahan Dan Penanganan Kekerasan Seksual Dalam Masa Darurat**, *Inter-Agency Standing Committee*, Geneva, 2005, hlm. 1

¹³ *ibid*



area vagina, pada korban atau pelaku): (10) *Digital penetration* (pada anus atau rectum); (11) *Penile penetration* (pada vagina); (12) *Digital penetration* (pada vagina); (13) *Penile penetration* (pada anus atau rectum); (14) *Dry intercourse* (mengelus-elus penis pelaku atau area genital lainnya, paha, atau pantat korban).

C. Tinjauan Umum Tentang Hukum Acara Pidana

1. Penyidik dan wewenang penyidikan

Penyidik merupakan seorang pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil yang diberikan wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.¹⁴ Pada dasarnya wewenang penyidikan diserahkan kepada instansi kepolisian. Namun tidak semua polisi dapat menjadi penyidik secara utuh, karena untuk menjadi seorang penyidik harus memenuhi syarat kepangkatan yang diatur secara lebih rinci di dalam Peraturan Pemerintah No 27 Tahun 1983. Menurut Peraturan Pemerintah atau yang selanjutnya disingkat PP, pejabat polisi yang diangkat menjadi pejabat penyidik penuh harus memenuhi syarat kepangkatan dan pengangkatan berupa:¹⁵

- a. Sekurang-kurangnya berpangkat Pembantu Letnan Dua Polisi;
- b. atau yang berpangkat bintara dibawah Pembantu Letnan Dua apabila dalam suatu sektor kepolisian tidak ada pejabat penyidik yang berpangkat Pembantu Letnan Dua;
- c. ditunjuk dan diangkat oleh Kepala Kepolisian RI

¹⁴ Suharto dan Jonaedi Efendi, **Panduan Praktis Bila Anda Menghadapi Perkara Pidana (Mulai Proses Penyelidikan Hingga Persidangan)**, Kencana, Jakarta, 2013, hlm 43

¹⁵ Yahya Harahap, *op.cit.*, hlm 111



Sedangkan untuk dapat diangkat menjadi penyidik pembantu harus memenuhi syarat yang terdiri dari:¹⁶

- a. Sekurang-kurangnya berpangkat Sersan Dua Polisi;
- b. atau pegawai negeri sipil dalam lingkungan Kepolisian Negara dengan syarat sekurang-kurangnya berpangkat Pengatur Muda (golongan II/a);
- c. diangkat oleh Kepala Kepolisian RI atas usul komandan atau pimpinan kesatuan masing-masing

Dari penjabaran diatas dapat diketahui bahwa ternyata dalam proses penyidikan terdapat dua jenis penyidik yakni penyidik dari Polri dan penyidik pegawai negeri sipil. Membahas lebih lanjut terkait penyidikan, penyidikan sendiri dapat diartikan sebagai rangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.¹⁷ Jadi dalam proses penyidikan terdapat 2 tugas utama yang diemban oleh penyidik yakni:

- a. Mencari dan mengumpulkan bukti yang dengan bukti-bukti tersebut membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi; dan
- b. Menemukan tersangka.

Untuk menyelesaikan tugas utama di atas, penyidik diberi kewenangan-kewenangan sebagaimana diatur oleh Pasal 7 ayat (1) KUHP, yakni:¹⁸

¹⁶ Ibid

¹⁷ Leden Marpaung, **Proses Penanganan Perkara Pidana (Penyelidikan & Penyidikan)**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 11

¹⁸ Waluyadi, *op.cit.*, hlm. 41



- a. Menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana;
- b. Melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian;
- c. Menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal dari tersangka;
- d. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan;
- e. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
- f. Mengambil sidik jari dan memotret seseorang;
- g. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- h. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- i. Mengadakan penghentian penyidikan;
- j. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab.

Dalam hal penyidik telah memulai melakukan penyidikan sesuatu peristiwa yang merupakan tindak pidana, penyidik memberitahukan hal itu kepada Penuntut Umum (sehari-hari dikenal dengan nama SPDP/ Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan sesuai dengan Pasal 109 ayat (1) KUHAP). Setelah bukti-bukti dikumpulkan dan yang diduga tersangka telah ditemukan, maka penyidik menilai dengan cermat apakah cukup bukti untuk dilimpahkan kepada penuntut umum (kejaksaan) atau ternyata bukan merupakan tindak pidana. Apabila penyidik berpendapat bahwa peristiwa



tersebut bukan merupakan tindak pidana maka penyidikan dihentikan demi hukum “penghentian penyidikan” ini diberitahukan kepada penuntut umum dan kepada tersangka/keluarganya.¹⁹

2. Penghentian Penyidikan

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, penyidik diberi wewenang oleh undang-undang untuk menghentikan proses penyidikan. Pemberian wewenang ini bermaksud untuk menjunjung prinsip peradilan yang cepat, tepat, dan biaya ringan. Lebih lanjut hal ini juga berfungsi untuk menegakan kepastian hukum dalam masyarakat dan juga menghindarkan penyidik dari tuntutan ganti rugi. Adapun alasan-alasan yang dapat melatarbelakangi penghentian penyidikan yang telah dimulai sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 109 ayat (2) adalah sebagai berikut:²⁰

a. Tidak diperoleh bukti yang cukup

Apabila tidak terdapat cukup bukti untuk menuntut tersangka atau bukti yang diperoleh penyidik tidak memadai untuk membuktikan kesalahan tersangka jika diajukan ke depan sidang pengadilan maka penyidik berwenang untuk menghentikan penyidikan. Hal ini agar penyidik tidak secara serampangan mengajukan hasil penyidikannya dengan serta merta. Penyidik juga diharap dapat selektif dalam mengajukan kasus yang mereka periksa.

b. Peristiwa yang disangkakan bukan merupakan tindak pidana

Apabila dari hasil penyidikan dan pemeriksaan, penyidik berpendapat bahwa yang disangkakan terhadap tersangka bukan

¹⁹ Yahya Harahap, Op.cit., hlm 13.

²⁰ Ibid., hlm 151-153.



merupakan perbuatan pelanggaran dan kejahatan, maka penyidik berwenang bahkan diharuskan untuk menghentikan penyidikan. Dalam menentukan suatu perbuatan merupakan kategori kejahatan dan pelanggaran atau tidak terkadang memang sangat sulit. Kesulitan ini dijumpai pada peristiwa yang dekat hubungannya dengan lingkup perdata. Misalnya antara perjanjian utang piutang dengan penipuan.

c. Penghentian penyidikan demi hukum

Penghentian penyidikan atas dasar alasan demi hukum pada pokoknya sesuai dengan alasan hapusnya hak menuntut dan hilangnya hak menjalankan pidana yang diatur dalam Bab VIII KUHP, yakni:

- 1) Nebis in idem
- 2) Tersangka meninggal dunia (Pasal 77 KUHP)
- 3) Karena Kedaluwarsa (Pasal 78 dan 79 KUHP)

Selanjutnya terkait dengan pemberitahuan penghentian penyidikan dijelaskan bahwa apabila yang melakukan penghentian adalah penyidik Polri, maka pemberitahuan disampaikan kepada penuntut umum, dan tersangka atau keluarganya. Sedangkan apabila penghentian dilakukan oleh penyidik pegawai negeri maka harus diberitahukan kepada penyidik Polri, dan penuntut umum. Namun apabila bertitik tolak dari angka 11 lampiran Kep. Menkeh. No M 14-PW.03/1983, pemberitahuan penghentian penyidikan juga meliputi pemberitahuan kepada penasihat hukum tersangka dan saksi pelapor atau korban.²¹

²¹ Ibid hlm 153-154



Lalu setelah adanya pemberitahuan penghentian penyidikan sebagaimana disebutkan di atas, apabila para pihak merasa tidak puas maka dapat mengajukan keberatan dengan cara melakukan permohonan pra peradilan.

3. Lembaga Pra Peradilan

Secara harfiah Pra peradilan berasal dari kata pra peradilan yang artinya sebelum pemeriksaan di persidangan. Di eropa hal semacam ini menjadi tugas hakim komisaris yang dalam bahasa belanda disebut *Rechter commissaris* dan dalam bahasa prancis disebut *Judge d' Instruction*. Hakim Komisaris ini bertugas benar-benar untuk melakukan pemeriksaan pendahuluan. Meskipun terdapat kemiripan dengan fungsi hakim komisaris, tapi wewenang pra peradilan lebih terbatas.²²

Pra peradilan merupakan lembaga yang diciptakan oleh pembentuk undang-undang yang dalam Het Herzienne Inlandsche Reglement (HIR), Stb. 1941 No 44 dihubungkan dengan Undang-undang No 1 Tahun 1951 berserta semua peraturan pelaksanaannya sama sekali tidak ada. Arti pra peradilan adalah wewenang pengadilan untuk memeriksa dan memutuskan menurut cara yang diatur dalam undang-undang No 8 Tahun 1981 yang berkenaan dengan.²³

a. Sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan, dan penghentian penuntutan (pasal 77 sub a).

²² Andi Hamzah, op.cit., hlm 187

²³ Suharto dan Joedi, op.cit., hlm 60



b. Ganti rugi dan/ atau rehabilitasi bagi seorang yang berperkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan (Pasal 77 sub b).

c. Tuntutan ganti rugi atas dasar: penangkapan, penahanan, penuntutan, tindakan lain, tanpa dasar perundang-undangan atau karena kekeliruan mengenai orangnya atau karena kekeliruan dalam penetapan hukum (Pasal 95 ayat 2 KUHAP)

d. Tuntutan rehabilitasi atas dasar penangkapan, penahanan.

Wewenang Pra peradilan untuk memeriksa keabsahan penghentian penyidikan dan sebagaimana yang tercantum pada pasal 77 sub a di atas, menunjukkan bahwa pra peradilan tidak hanya mengawasi upaya paksa saja.

Tapi ternyata juga memiliki fungsi sebagai alat kontrol terhadap tindakan-tindakan penyidik yang melakukan penghentian proses penyidikan. Hal ini tentu semata-mata untuk menjamin rasa keadilan dan juga melindungi hak korban yang disangkakan telah diciderai oleh tersangka. Dengan demikian penyidik tidak dapat semena-mena membebaskan para tersangka.

Selanjutnya terkait dengan permintaan untuk memeriksa sah tidaknya penghentian penyidikan berdasarkan pasal 80 KUHAP dapat diajukan oleh:

a. Penuntut umum

Apabila terdapat perbedaan penilaian dimana penyidik berpendapat bahwa penyidikan tidak dapat diteruskan ke penuntutan karena tidak cukup bukti atau bukan merupakan tindak pidana, sedangkan penuntut umum berpendapat sebaliknya maka keabsahan



penghentian penyidikan ini dapat diajukan ke pra-peradilan oleh penuntut umum.

b. Pihak ketiga yang berkepentingan

Terkait pihak ketiga yang berkepentingan tidak dijelaskan secara tegas pada pasal 80 maupun penjelasannya. Namun menurut yahya harahap yang dimaksud pihak ketiga yang berkepentingan dapat dimaknai sebagai korban dalam peristiwa pidana tersebut.²⁴

D. Teori-Teori Tentang Sistem Peradilan Pidana

Sistem peradilan pidana atau “criminal justice system” pertama kali diperkenalkan oleh pakar hukum pidana dan para ahli di Amerika akibat ketidakpuasan terhadap mekanisme kerja aparat penegak hukum dan institusi penegak hukum. Hal ini dikarenakan meningkatnya kriminalitas di Amerika Serikat pada tahun 1960-an. Pendekatan yang digunakan masa itu adalah “law enforcement”, dimana keberhasilan penanggulangan kejahatan sangat bergantung pada efektifitas dan efisiensi kerja organisasi kepolisian. Perkembangan selanjutnya, Frank Remington mulai memperkenalkan rekayasa administrasi peradilan pidana melalui pendekatan sistem (*system approach*) yang kemudian dinamai dengan “Criminal Justice System”.²⁵

Menurut Hagan terdapat perbedaan antara *criminal justice proses* dengan *criminal justice system*. *Criminal justice proses* merupakan putusan yang menghadapkan seorang tersangka kedalam proses proses yang membawanya

²⁴ Yahya Harahap, op.cit., hlm 155.

²⁵ Yasmil Anwar dan Adang, *Sistem Peradilan Pidana Konsep, Komponen, & Pelaksanaannya dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, Widya Padjadjaran, Bandung, 2009, hlm 33



kepada ketentuan pidana baginya. Sedangkan *Criminal justice proses* adalah interkoneksi antar setiap keputusan dari setiap instansi yang terlibat dalam proses peradilan pidana.²⁶ Menurut Remington dan Ohlin *Criminal justice system* juga dapat diartikan pemakaian pendekatan sistem terhadap mekanisme administrasi peradilan pidana dan peradilan pidana sebagai suatu sistem merupakan hasil interaksi antara peraturan perundang-undangan, praktik administrasi dan sikap tingkah lakusosial.²⁷

Berbeda halnya dengan pendapat yang dikemukakan oleh Mardjono Reksodipoetra. Menurutnya sistem peradilan pidana merupakan sistem pengendalian kejahatan yang terdiri dari lembaga-lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan masyarakat. Bahkan Mardjono tidak membedakan antara pengendalian dan penegakan hukum pidana.²⁸ Lain halnya dengan pendapat dari Muladi yang menegaskan bahwa sistem peradilan pidana merupakan suatu jaringan peradilan hukum pidana materiil, dimana hukum pidana formil diposisikan sebagai hukum pelaksana pidana. Namun kelembagaan ini harus dilihat dalam konteks sosial, karena apabila sifatnya terlalu formal dalam artian hanya dilandasi kepentingan hukum saja, dapat membawa bencana berupa ketidakadilan.²⁹

Selanjutnya untuk menjaga harmoni sistem peradilan pidana, Muladi juga memperkenalkan istilah *Integrated criminal justice system* yang merupakan sinkronisasi atau keserempakan dan keselarasan yang terdiri dari:³⁰

²⁶ Romli Atmasasmita, *op.cit.*, hlm 2

²⁷ Fachmi, **Kepastian Hukum Mengenai Putusan Batal Demi Hukum Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia**. Ghalia Indonesia, Bogor, tanpa tahun, hlm 16

²⁸ Yasmil anwar dan Adang, *op.cit.*, hlm 36

²⁹ Yasmil anwar dan Adang, *op.cit.*, hlm 37

³⁰ Romli Atmasasmita, *op.cit.*, hlm 6



1. Sinkronisasi struktural (*structural synchroization*) yang merupakan keserempakan dan keselarasan dalam rangka hubungan antar lembaga penegak hukum.

2. Sinkronisasi substansial (*subtansial synchroization*) adalah keserempakan dan keselarasan yang bersifat vertikal dan horisontal dalam kaitannya dengan hukum positif.

3. Sinkronisasi kultural (*cultural synchroization*) adalah keserempakan dan keselarasan dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya sistem peradilan pidana.

Dalam sistem peradilan pidana dikenal tiga bentuk pendekatan yakni pendekatan normatif, pendekatan administratif dan pendekatan sosial.³¹ Dalam prespektif pendekatan normatif aparatur penegak hukum dipandang sebagai pelaksana peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga aparat penegak hukum (kepolisian, Kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan) merupakan bagian tidak terpisahkan dari sistem penegakan hukum semata-mata. Sedangkan pendekatan administratif justru memandang bahwa aparat penegak hukum merupakan suatu organisasi manajemen yang memiliki mekanisme kerja, baik hubungan yang bersifat horisontal maupun yang bersifat vertikal sesuai dengan struktur organisasi yang berlaku dalam organisasi tersebut, sehingga sistem yang digunakan adalah sistem administrasi. Lain halnya bila ditinjau dari pendekatan sosial aparat penegak hukum merupakan bagian tidak terpisahkan dari sistem sosial sehingga masyarakat secara keseluruhan ikut bertanggungjawab atas keberhasilan

³¹ Ibid hlm 6-7



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian hukum merupakan proses menemukan dan mengkaji suatu aturan hukum, prinsip hukum, dan/atau doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang ada.¹ Penelitian hukum ini adalah penelitian yuridis normatif yang mengkaji dan menelaah isu hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan meneliti bahan pustaka yang berkaitan dengan kewenangan pengawasan horisontal penuntut umum terhadap penghentian penyidikan kejahatan kekerasan seksual. Oleh karenanya penelitian ini dapat dikatakan pula sebagai penelitian hukum kepustakaan.²

B. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini diantaranya menggunakan pendekatan melalui:

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan perundang-undangan dalam penelitian ini digunakan untuk mengkaji dan menganalisis ketentuan yang diatur dalam seluruh legislasi atau regulasi yang ada,³ sehingga berbekal telaah terhadap peraturan tersebut peneliti dapat mengetahui konstruksi hukum terkait pengawasan horisontal penuntut umum terhadap penghentian penyidikan kasus kekerasan seksual

¹ Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hal.

35

² Soerjono Soekanto, **Pengantar Penelitian Hukum**, UI Press, Jakarta, 2001, hal 56

³ Peter Mahmud Marzuki, *op cit*, hlm 137



selama ini. Kemudian kelemahan-kelemahan dalam konstruksi hukum selama ini dapat diteliti secara lebih dalam guna menemukan solusi yang tepat.

2. Pendekatan konsep (*conceptual approach*)

Pendekatan ini digunakan untuk menelaah dan memahami konsep hukum serta prinsip hukum yang tertuang dalam doktrin hukum,⁴ atau dari penelitian hukum terdahulu tentang pengawasan horisontal penuntut umum, pengujian sah tidaknya penghentian penyidikan, perlindungan korban dan sistem peradilan pidana. Pendekatan ini dilakukan melalui proses pengkajian terhadap berbagai konsep untuk menghasilkan sebuah konsep rekonstruksi yang tepat dalam sistem peradilan pidana, utamanya berkaitan dengan fungsi pengawasan horisontal antara penuntut umum dan penyidik.

C. Jenis Bahan Hukum

Penelitian hukum yuridis normatif yang digunakan oleh peneliti mengacu pada penggunaan berbagai sumber yaitu terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoratif atau memiliki otoritas⁵, yang dapat berbentuk peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Namun dalam penelitian ini yang digunakan peneliti sebagai bahan hukum primer berupa peraturan perundang-

⁴ Ibid, hal 178

⁵ Peter Mahmud Marzuki, op cit, hal 181



undangan dan regulasi lainnya seperti surat edaran yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum, yang antara lain adalah sebagai berikut:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Bahan hukum ini digunakan sebagai bahan untuk mengkaji terkait persamaan hak setiap orang dihadapan hukum sebagaimana yang dijamin dalam konsep negara hukum. Lebih khusus UUDNRI 1945 ini akan digunakan untuk mengkaji hak korban dalam sistem peradilan pidana.

b. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau KUHP digunakan peneliti sebagai sumber untuk meneliti hukum norma atau ketentuan yang mengatur tindak pidana kekerasan seksual terhadap korban dewasa

c. Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana

Bahan hukum ini digunakan untuk mengkaji sistem peradilan pidana di Indonesia, khususnya terkait dengan proses penyidikan dan penghentian penyidikan serta pengawasan yang dilakukan oleh jaksa penuntut umum melalui pra peradilan

d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan

Bahan hukum ini digunakan sebagai bahan untuk meninjau fungsi pengawasan horisontal penuntut umum dalam proses penghentian penyidikan.



e. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian

Bahan hukum ini digunakan sebagai bahan untuk meninjau kewenangan diskresi yang dimiliki oleh penyidik

f. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor

12 Tahun 2009 Tentang Pengawasan dan Pengendalian

Penanganan Perkara Pidana di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia

Bahan hukum ini digunakan untuk mengkaji proses penyidikan, tahapan-tahapan penghentian penyidikan yang dilakukan oleh penyidik dan sejauh mana jaksa penuntut umum diberi ruang untuk mengawasi tindakan penyidik.

g. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor

14 Tahun 2012 Tentang Manajemen Penyidikan Pidana

Bahan hukum ini digunakan untuk mengkaji proses penyidikan, tahapan-tahapan penghentian penyidikan yang dilakukan oleh penyidik dan sejauh mana jaksa penuntut umum diberi ruang untuk mengawasi tindakan penyidik.

h. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No 10

Tahun 2007 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Unit

Pelayanan Perempuan Dan Anak (Unit PPA) Di Lingkungan

Kepolisian Negara Republik Indonesia

Bahan hukum ini digunakan untuk bagaimana tata cara kerja Unit Pelayanan Perempuan Dan Anak (Unit PPA) Di Lingkungan



Kepolisian yang berwenang melakukan penyidikan anak. Dengan bahan hukum ini peneliti bermaksud mengkaji sejauh mana koordinasi UPPA dengan pihak kejaksaan sebagai bentuk pengawasan horisontal

i. Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : PER - 036/A/JA/09/2011 Tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum

Bahan hukum ini digunakan untuk mengkaji konstruksi hukum yang berkaitan dengan fungsi jaksa penuntut umum dalam melaksanakan pengawasan horisontal

j. Surat Edaran Kejaksaan Agung Republik Indonesia Nomor : B-255/E/6/1995 Tentang Pola Penanganan Dan Penyelesaian Tindak Pidana Kejahatan Dengan Kekerasan

SEJA Nomor : B-255/E/6/1995 ini digunakan sebagai bahan mengkaji bagaimana kebijakan Kepala Kejaksaan Agung RI berkaitan dengan penanganan tindak pidana yang berfokus pada kejahatan dengan kekerasan khususnya yang berkaitan dengan kekerasan seksual

k. Surat Kapolri No Pol : B/3022/XII/2009/SDEOPS, tanggal 14 Desember 2009 tentang Penanganan Kasus Melalui Alternatif Dispute Resolution (ADR)

SEKAP No Pol : B/3022/XII/2009/SDEOPS digunakan untuk mengkaji masalah utama yang menyebabkan adanya penghentian yakni mediasi atau *Alternatif Dispute Resolution*. Melalui bahan hukum ini peneliti dapat menentukan sikap apakah penghentian



penyidikan kasus kekerasan seksual yang didasarkan melalui mediasi tersebut benar atau salah.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder digunakan oleh peneliti sebagai bahan hukum pendukung yang memuat perkembangan hukum di dalamnya dan bersifat menguatkan bahan hukum primer.⁶ Adapun bentuk bahan hukum sekunder ini adalah berupa:

a. Wawancara

Bahan hukum wawancara meliputi hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti dengan IPTU Sutiyo (Kanit Unit Pelayanan Perempuan dan Anak POLRES Malang), Darmayani Retno Wiranti (Staf Bagian Pidana Umum Kejaksaan Negeri Kepanjen), Bripda Lidya Natalia (Penyidik Pembantu Unit Pelayanan Perempuan dan Anak POLRESTA Malang); Samsul A. Sahubawa (Jaksa Fungsional Pidana Umum Kejaksaan Negeri Malang); AKBP Karim (Kabag Pengawasan dan Penyidikan Satuan Reserse Kriminal POLDA Jawa Timur)

b. Diskusi atau Workshop dengan pakar/ahli;

c. Dokumen resmi dari instansi terkait;

d. Buku-buku literatur, makalah, jurnal, skripsi; dan

e. Artikel-artikel dari media cetak maupun elektronik

Keseluruhan dari bahan hukum sekunder diatas berkaitan dengan pengawasan horisontal penuntut umum terhadap penghentian penyidikan kasus kekerasan seksual.

⁶Zainuddin Ali, **Metode Penelitian Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm 54



3. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier yang bersifat *finding tools*⁷ digunakan peneliti untuk memberikan penjelasan lebih mendalam dari bahan hukum primer dan sekunder. Adapun bahan hukum tersier yang sumber penelitian ini adalah berupa Kamus Hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia yang digunakan untuk menerjemahkan dan menafsirkan bahasa hukum tertentu.

D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan peneliti adalah dengan studi kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan ini dilakukan dengan cara mencari dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan yang bersumber dari internet maupun peraturan perundang-undangan yang telah dibukukan. Selanjutnya penulis membaca, memetakan, dan menyusun bahan hukum primer tersebut ke dalam suatu kerangka berpikir terpadu. Sedangkan pengumpulan bahan hukum sekunder juga dilakukan dengan membaca literatur, makalah, tesis, disertasi, jurnal, dan artikel yang berkaitan dengan fungsi pengawasan horisontal penuntut umum terhadap penghentian penyidikan untuk menemukan informasi dan pengetahuan terkait yang diperoleh dari Perpustakaan Daerah Kota Malang, Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya, Pusat Dokumentasi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Koleksi pribadi peneliti dan internet. Selain itu untuk melengkapi bahan hukum peneliti juga menelusuri data dengan cara ikut dalam rangkaian acara diskusi atau workshop yang berkaitan dengan tema penelitian, sekaligus melakukan wawancara di Kejaksaan Negeri Kepanjen, Kejaksaan Negeri

⁷ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Konsep dan Metode*, Setara Press, Malang, 2013, hlm 85



Malang, Kepolisian Resort Malang, Kepolisian Resort Kota Malang dan Kepolisian Daerah Jawa Timur.

E. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis bahan hukum diatas adalah dengan cara mengkategorikannya secara sistematis dan kemudian dianalisis menggunakan interpretasi sistematis yang meninjau hubungan antara norma dalam berbagai macam peraturan perundang-undangan yang saling bergantung,⁸ dengan konsep-konsep yang ada dalam bahan hukum sekunder. Selanjutnya Seluruh data yang berhasil dikumpulkan melalui teknis pengumpulan di atas diinventarisir, diklasifikasi, dan dianalisis dengan menggunakan teknik *content analysis* atau analisis isi, yang merupakan suatu teknik untuk membuat kesimpulan obyektif dan sistematis dalam mengidentifikasi karakter khusus yang terdapat dalam suatu pesan atas bahan hukum tertentu. Berikut peneliti akan menguraikan teknik analisis dalam dua poin berikut ini:

a. Analisis Peraturan Perundang-Undangan

Peneliti akan mengidentifikasi norma-norma yang berkaitan dengan isu permasalahan dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Peneliti akan menganalisa ketidakefektifan kewenangan penghentian penyidikan tindak pidana kekerasan seksual yang tertera dalam peraturan perundang-undangan serta berpotensi pada tidak adanya penerapan perlindungan bagi korbannya. Dan kemudian dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang secara eksplisit menjelaskan adanya fungsi

⁸ Peter Mahmud Marzuki, op cit, hlm. 112



pengawasan horisontal penuntut umum terhadap penghentian penyidikan kasus kekerasan seksual tersebut untuk dianalisa efektifitasnya. Analisa terhadap peraturan perundang-undangan tersebut dilakukan terhadap peraturan yang tidak hanya setingkat undang-undang semata melainkan juga peraturan-peraturan yang berisi aturan teknis seperti PERKAP atau PERJA, bahkan juga termasuk Surat Edaran yang dikeluarkan oleh pejabat berwenag.

b. Analisa Rekonstruksi Fungsi Pengawasan Horisontal Penuntut Umum Terhadap Penghentian Penyidikan Tindak Pidana Kekerasan Seksual

Tahap selanjutnya, penulis menggunakan pendekatan konsep (*conceptual approach*) dengan metode analisis isi untuk menemukan rekonstruksi yang tepat terkait fungsi pengawasan horisontal yang ideal pada penuntut umum. Analisa yang dilakukan adalah dengan mencari kelemahan dari suatu konstruksi fungsi pengawasan horisontal penuntut umum dalam sistem peradilan pidana di Indonesia. Selanjutnya untuk menjawab kelemahan tersebut peneliti akan mencari solusi yang tepat untuk mengatasinya.

F. Definisi Konseptual

Definisi konseptual digunakan dalam mendeskripsikan batasan konsep yang tercantum dalam judul penelitian, yang di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Rekonstruksi

Rekonstruksi adalah pengembalian suatu keadaan menjadi seperti semula. Melalui penelitian ini, peneliti bermaksud untuk memperbaiki



kontruksi hukum pengawasan horisontal penuntut umum agar dapat sesuai dengan cita negara hukum.

2. Pengawasan Horisontal

Pengawasan Horisontal adalah wujud sinkronisasi struktural dalam sistem peradilan pidana terpadu. Pengawasan horisontal yang dimaksud pada penelitian ini pengawasan yang dilakukan penuntut umum terhadap penyidik.

3. Penuntut Umum

Penuntut Umum adalah jaksa yang berwenang melakukan penuntutan terhadap siapa saja yang didakwa melakukan tindak pidana dalam daerah hukumnya dengan melimpahkan perkara ke pengadilan yang berwenang mengadilinya. Dalam penelitian ini yang dimaksud penuntut umum adalah jaksa yang mengawasi segala perkembangan penyidikan dan penghentian penyidikan.

4. Penghentian Penyidikan

Penghentian Penyidikan adalah wewenang penyidik untuk menghentikan penyidikan perkara yang sedang ditanganinya karena alasan-alasan yang diatur di dalam Pasal 109 ayat (2) KUHP.

5. Tindak Pidana Kekerasan Seksual

Tindak Pidana Kekerasan Seksual adalah Kekerasan yang dilakukan oleh pria dewasa kepada wanita baik dewasa maupun anak yang dalam penelitian ini difokuskan pada perbuatan persetubuhan dengan kekerasan atau disebut juga perkosaan (*verkrachting*).



BAB IV

PEMBAHASAN

A. Asas-Asas dalam Hukum Acara Pidana Indonesia

Asas hukum atau prinsip hukum tidak sama dengan peraturan hukum. Asas hukum memiliki isi yang lebih abstrak yang merupakan sebuah pikiran dasar bersifat umum dan berasal dari keyakinan kesusilaan serta hati nurani masyarakat.

Asas hukum berguna sebagai landasan atau dasar pemikiran yang melatar belakangi terbentuknya peraturan perundang-undangan yang konkrit dan yurisprudensi.¹

Dahulu, pada zaman romawi kuno, raja yang memiliki kewenangan absolut mutlak untuk mengeluarkan perintah-perintah yang wajib dipatuhi oleh masyarakat.

Perintah-perintah ini kemudian menjelma sebagai sebuah dalil-dalil hukum yang diyakini oleh masyarakat.² Kondisi masa lampau tersebut menyebabkan hukum dilaksanakan tanpa menggunakan logika dan penalaran hukum yang tepat. Hukum lahir hanya didasarkan atas kekuasaan semata, sehingga penerapan hukum tidak memandang kepentingan hak asasi manusia.

Seiring dengan berkembangnya zaman masyarakat mulai mencari dasar yang lebih baik, sehingga terciptalah patokan atau dasar-dasar penegakan hukum yang memuat nilai dasar yang abstrak dan mengatur hubungan hukum dengan harkat martabat manusia secara mendalam.³ Pada penanganan perkara pidana, dikenal banyak asas-asas hukum acara pidana yang lahir dari nilai-nilai hukum dan kesadaran hak asasi serta peradapan dalam kehidupan masyarakat. Sejarah awal

¹ Sudikno, opcit, hlm 34.

² Bambang Poernomo, **Pola Dasar Teori-Asas Umum Hukum Acara Pidana dan Penegakan Hukum Pidana**, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm 45.

³ Ibid, hlm 76.



terbentuknya asas hukum acara pidana bermula dari adanya *Magna Charta* yang ditanda tangani oleh Raja Inggris bernama *John Lackland* pada tanggal 15 Juni 1215.

Magna charta tersebut memuat ketentuan bahwa tak seorangpun boleh ditangkap, diasingkan, dirampas harta kekayaannya atau dengan cara apapun diperkosa hak-haknya kecuali atas dasar peraturan hukum atau putusan pengadilan.⁴ Untaian tali sejarah ini membuat perkembangan asas hukum acara pidana lebih dominan dalam menjamin hak asasi tersangka dibanding dengan hak asasi korban. Bahkan tujuan lahirnya asas hukum acara pidana jelas untuk melindungi hak-hak tersangka dari tindakan kesewenang-wenangan aparat penegak hukum.⁵ Oleh karena itulah banyak diantara asas hukum acara pidana yang cenderung tidak memperhitungkan kepentingan korban. Akibatnya sistem peradilan pidana yang dilandasi oleh asas-asas hukum acara pidana otomatis juga tidak mengakomodir akses korban dalam upaya penegakan hukum. Namun dalam pembahasan ini lebih lanjut peneliti akan mengulas keberadaan masing-masing asas hukum pidana formil di Indonesia yang seharusnya dapat memberi ruang perlindungan hak asasi korban yang lebih baik dalam sistem peradilan pidana Indonesia yakni dengan cara merekonstruksi fungsi pengawasan horisontal penuntut umum sebagai wakil negara dalam melindungi korban tindak pidana dan juga kepentingan masyarakat.

⁴ Bambang Poernomo, *Orientasi Hukum Acara Pidana Indonesia*, Amarta Buku, Yogyakarta, 1988, hlm 53.

⁵ Suharto dan Joenadi., *opcit*, hlm 38



1. Asas Legalitas

Hukum acara pidana di Indonesia berpedoman pada asas legalitas. Hal ini termuat secara jelas pada huruf a konsideran KUHAP yang rumusannya adalah:

“Bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjunjung tinggi hak asasi manusia serta yang menjamin segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”

Dari rumusan ini terdapat kewajiban bagi warga negara untuk menjunjung tinggi hukum. Makna menjunjung tinggi hukum ini artinya bahwa dalam setiap proses beracara pidana penegak hukum harus tunduk pada ketentuan hukum. Namun perlu diketahui penerapan asas legalitas dalam hukum acara memiliki tumpuan yang berbeda dengan yang tercantum dalam hukum pidana materiil yakni yang tertuang pada pasal 1 ayat (1) KUHAP. Asas legalitas dalam KUHAP bermakna bahwa tidak ada suatu perbuatan yang dapat dipidana selain berdasarkan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah diatur sebelum terjadinya perbuatan pidana. Di dalam rumusan asas tersebut terdapat kata perundang-undangan pidana atau *wettelijk strafbepaling* yang artinya ketentuan tersebut dapat tercantum dalam peraturan yang lebih rendah dengan dari pada undang-undang.⁶

Berbeda dengan hal di atas, penerapan asas legalitas dalam hukum acara pidana hanya harus patuh pada ketentuan yang bersumber dari undang-undang karena undang-undang (*wet*) berada di atas segalanya.⁷ Menurut

⁶ Andi Hamzah, **Hukum Acara Pidana Indonesia**, opcit, hal 10

⁷ Yahya Harahap, **Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Penyidikan dan Penuntutan**, opcit, hlm 36.



Cortens hukum pidana materiil bisa bersifat lokal tetapi dalam hukum pidana formil yang dipakai hanya ketentuan yang bersifat nasional saja.⁸ Asas legalitas (*legality principle*) dalam KUHAP Indonesia telah mendahlikan bahwa cara mengadili di dalam proses pidana harus menganut undang-undang⁹ dan bukan berdasarkan peraturan dibawah undang-undang.¹⁰ Dengan demikian aparat penegak hukum harus menghayati rumusan undang-undang dan tidak boleh bertindak diluar kehendak Undang-Undang.

Asas legalitas dalam KUHAP ini tentu semakin menegaskan kembali adanya asas *lex superior derogat lege inferior* yang berimplikasi bahwa ketentuan teknis yang ada dalam internal masing-masing instansi penegak hukum tidak boleh bertentangan dengan KUHAP. Begitu pula dengan tindakan atau perilaku aparat penegak hukum dalam menjalankan fungsinya harus sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh KUHAP. Meskipun penyidik memiliki wewenang untuk melakukan diskresi yang dapat memberikan kebebasan penyidik, namun pelaksanaan diskresi ini tidak boleh dilakukan semena-mena dan harus tetap mendapatkan pengawasan horisontal agar tercipta semangat sinkronisasi penegakan hukum sebagaimana yang termuat dalam KUHAP. Selain itu harapannya diskresi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum mempertimbangkan rasa keadilan tidak hanya bagi tersangka tetapi juga dari sisi korban.

⁸ Andi Hamzah, **Hukum Acara Pidana Indonesia**, opcit, hlm 11.

⁹ Baca Pasal 3 **Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana** yang berbunyi: "Peradilan dilakukan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini"

¹⁰ Andi Hamzah dan Surachman, **Pre trial Discretionary Justice Dalam KUHAP Berbagai Negara**, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 27.



2. Asas Persamaan di Muka Hukum

Asas persamaan di muka hukum atau *equality before the law* merupakan asas yang selalu ada dalam setiap negara *rule of law*. Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 asas ini bahkan secara eksplisit juga disebutkan pada pasal 28 D ayat (1) yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.¹¹ Selain itu asas yang menekankan sikap anti diskriminatif ini terhadap siapapun ini juga tercermin pada pasal 28 I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”¹²

Sikap tegas Undang-Undang Dasar kita terhadap larangan diskriminasi dalam hukum ini kemudian menyebabkan peradilan di Indonesia dituntut untuk bersikap anti diskriminatif dan harus menjunjung tinggi persamaan di muka hukum. Hal ini tidak terkecuali dalam pelaksanaan sistem peradilan pidana. Asas ini juga telah dicantumkan oleh pembuat undang-undang ke dalam dasar pelaksanaan peradilan pidana Indonesia yang termuat pada Undang-Undang No 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Kandungan asas *equality before the law* dalam KUHAP ini tercermin pada dalil yang menyatakan bahwa setiap pengadilan harus mengadili berdasarkan hukum dengan tidak membeda-bedakan orang ataupun golongan. Setiap

¹¹ Pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹² Pasal 28 I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945



orang memiliki hak yang sama untuk diadili oleh pengadilan yang sah dan adil (*fair trial*) serta harus diperlakukan sama dihadapan hukum. Hukum tidak mengenal adanya diskriminasi dalam bentuk apapun, baik itu diskriminasi kulit, ras, agama, kewarganegaraan, etnis, jender, bahasa, ideologi politik ataupun diskriminasi lainnya.¹³

Kesamaan kedudukan dimuka hukum yang seharusnya mengharamkan segala bentuk diskriminasi, pada praktiknya hanya diterapkan untuk memberikan perlindungan terhadap tersangka saja. Tersangka dalam sistem peradilan pidana memang memiliki tempat yang istimewa. Secara idealnya hukum acara pidana diatur agar mampu memperlakukan tersangka dengan baik tanpa membedakan siapapun tersangkanya. Namun hukum acara pidana melupakan bahwa korban juga memiliki hak untuk mendapat perlakuan yang sama di muka hukum. Meskipun sejatinya adanya proses beracara pidana dengan sendirinya merupakan wujud perlindungan korban untuk mengakses keadilan. Tapi seharusnya perlindungan korban tidak hanya berhenti sampai pada diterimanya laporan atau pengaduan terkait kejahatan tersebut, melainkan aparat penegak hukum juga harus memberikan performa terbaiknya dalam mengusut kejahatan. Jadi keberadaan asas ini sudah seharusnya diarahkan untuk melindungi korban dari perbuatan diskriminasi aparat penegak hukum. Persamaan dimuka hukum tidak hanya memberikan

¹³ Andi Hamzah, *Pre trial Discretionary Justice Dalam KUHAP Berbagai Negara*, opcit, hlm 45



perlindungan hak asasi manusia bagi tertuduh saja tetapi juga bagi korban untuk mendapatkan keadilan yang tidak memihak.¹⁴

3. Asas Keseimbangan

Asas keseimbangan memberikan penekanan terhadap pentingnya penegakan hukum yang seimbang antara perlindungan terhadap harkat martabat manusia dan perlindungan terhadap kepentingan masyarakat. Berpedoman pada asas keseimbangan ini, aparat penegak hukum harus mampu menjadi penjaga roda keseimbangan antara orientasi penegakan hukum yang lebih condong menjaga ketertiban masyarakat dan juga kepentingan hak asasi manusia.

Asas yang terkandung dalam konsideran huruf c KUHAP ini mendorong agar aparat penegak hukum tidak melakukan tindakan yang menimbulkan penggalan hak asasi atau memperlakukan tersangka secara tidak manusiawi pada saat melaksanakan tugasnya. Namun selain menjunjung hak asasi tersangka, aparat juga harus menyadari dan mempertahankan *sosial interest* (kepentingan masyarakat).¹⁵ Asas keseimbangan ini sebenarnya bisa menjadi celah agar hukum acara pidana tidak hanya memperhatikan kepentingan tersangka tetapi juga harus menjunjung kepentingan korban dan juga kepentingan masyarakat luas. Pada kasus kekerasan seksual memang perlu disadari bahwa selain korban, masyarakat juga mendapat dampak yang negatif. Kasus kekerasan seksual dapat mengganggu ketertiban masyarakat dan juga merusak tatanan moral

¹⁴ Maya Indah, *Perlindungan Korban Suatu Perspektif Viktimologi dan Kriminologi*, Kencana, Jakarta, 2014, hlm 148.

¹⁵ Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Penyidikan dan Penuntutan*, opcit, hlm 38



yang ada di tengah masyarakat. Oleh karena itu aparat penegak hukum harus mampu memperhitungkan hal ini dan tidak mudah melakukan upaya penghentian penyidikan tanpa adanya dasar yang jelas.

Meskipun pada beberapa kasus korban telah melakukan pencabutan laporan namun kepentingan masyarakat luas yang ikut dikorbankan dengan adanya kasus kekerasan seksual juga harus dilindungi. Jadi dalam pelaksanaan sistem peradilan pidana penegak hukum harus mampu melindungi kepentingan tersangka, korban, maupun masyarakat.

4. Asas Praduga Tak Bersalah

Asas Praduga tak bersalah merupakan asas yang sangat tua, asas ini bahkan telah didengungkan sejak 10 abad yang lalu.¹⁶ Asas Praduga tak bersalah atau yang dalam bahasa Inggris disebut *presumption of innocent* tercantum pada penjelasan umum butir 3 huruf c KUHAP. Bunyi konkrit dari asas praduga tak bersalah adalah “Setiap orang yang sudah disangka, ditangkap, ditahan, dituntut, dan atau dihadapkan di muka sidang pengadilan wajib dianggap tidak bersalah sampai adanya putusan pengadilan yang menyatakan kesalahannya dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht*).” Asas praduga tak bersalah ini berkaitan erat dengan prinsip akuisitor yang menempatkan tersangka atau terdakwa sebagai subjek pemeriksaan sehingga harus diperlakukan dalam kedudukan manusia yang mempunyai martabat.¹⁷

¹⁶ Andi Hamzah dan Surachman, *Pre trial Discretionary Justice Dalam KUHAP Berbagai Negara*, opcit, hlm 34

¹⁷ Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Penyidikan dan Penuntutan*, opcit, hlm 40



Keberadaan asas ini sudah tentu merupakan bentuk kecondongan hukum acara kita kepada perlindungan tersangka. Hal ini patut dimengerti mengingat perlindungan terhadap tersangka juga merupakan hal yang sangat penting. Bagaimanapun seorang tersangka memanglah belum tentu benar-benar terbukti bersalah. Oleh karenanya tersangka juga harus diperlakukan dengan baik dalam setiap tahapan beracara. Keberadaan asas ini harusnya dapat mendorong aparat penegak hukum harus untuk meningkatkan performa penegakan hukum dalam mengungkap pelaku kejahatan tanpa adanya kesewenang-wenangan. Jadi apabila dikembalikan pada asas keseimbangan penegak hukum perlu untuk bekerja keras mencari alat bukti yang tepat untuk melindungi kepentingan masyarakat dan korban dengan membuktikan kesalahan tersangka tanpa harus menyiksa tersangka (inkuisitor).

5. Asas Peradilan Sederhana, Cepat, dan Biaya Ringan

Dalam rangka menjunjung tinggi hak asasi manusia maka sistem peradilan pidana Indonesia mengenal asas peradilan sederhana, cepat dan biaya ringan yang secara eksplisit dijelaskan dalam penjelasan butir 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 yang menyatakan bahwa peradilan harus memenuhi harapan dari para pencari keadilan yang selalu menghendaki peradilan cepat, tepat adil dan biaya ringan.. Asas peradilan cepat lazim disebut juga dengan *constante justitiae*, yang mana dalam khazanah hukum pidana berfungsi untuk mencegah masyarakat melakukan tindakan balas dendam atas tindak pidana yang telah dilakukan oleh terdakwa (main hakim sendiri). Asas ini berusaha untuk memperbaiki kondisi masyarakat yang



tidak seimbang akibat adanya peristiwa pidana dengan cara melakukan proses pemidanaan yang cepat dan tepat.¹⁸

Pertimbangan lain, lahirnya asas ini adalah untuk memberikan kepastian hukum pada tersangka atau terdakwa. Bagaimanapun juga KUHAP berusaha agar tersangka tidak dipontang-pantingkan dengan pemeriksaan yang berbelit-belit hingga bertahun-tahun bahkan hingga harus dilanjutkan oleh para ahli waris korban. KUHAP meletakkan landasan asas peradilan sederhana dan cepat didukung dengan adanya hak-hak yang melekat pada diri tersangka/terdakwa, yakni.¹⁹

- a. Hak segera mendapat pemeriksaan dari penyidik;
- b. Hak segera diajukan kepada penuntut umu oleh penyidik;
- c. Hak segera diajukan ke pengadilan oleh penuntut umum;
- d. Hak segera diadili dipersidangan.

Sedangkan maksud dari biaya ringan artinya dalam setiap proses beracara biaya yang dikeluarkan oleh para pihak harus serendah mungkin agar rakyat pencari keadilan tidak terbebani oleh biaya-biaya yang tidak perlu.²⁰ Dengan demikian asas ini berusaha untuk memberikan pelayanan hukum yang efektif untuk masyarakat. Asas ini sangat penting juga artinya bagi korban agar korban segera mendapatkan keadilan dan masyarakat luas segera kembali ke posisi yang aman dan tertib.

¹⁸ Maya Indah, opcit, hlm 146.

¹⁹ Yahya Harahap, opci, hlm 53

²⁰ Maya Indah, opcit, hlm 146,



6. Asas Peradilan terbuka untuk umum

Asas peradilan terbuka untuk umum sejatinya merupakan perwujudan dari keterbukaan atau transparansi penegakan hukum. Asas tersebut mengandung perintah agar proses persidangan untuk mengadili terdakwa harus dibuka untuk umum (*in hearing*) dan putusannya pun juga harus diucapkan secara terbuka.²¹ Amanah ini secara tegas disebutkan pada pasal 153 ayat (3) KUHAP yang bunyinya adalah “ Untuk keperluan hakim ketua sidang membuka sidang dan menyatakan terbuka untuk umum kecuali dalam perkara mengenai kesusilaan atau terdakwa anak-anak.”²²

Bentuk pengecualian asas terbuka untuk umum sebenarnya merupakan diskresi yang dapat dilakukan oleh hakim, berdasarkan Pasal 14 ICCPR yang memperbolehkan persidangan bersifat tertutup demi pertimbangan moral, ketertiban, dan kepentingan umum. Peradilan bahkan tidak diijinkan terbuka untuk umum apabila perkara yang disidang terdakwa seorang anak atau berkaitan dengan kasus kesusilaan. Alasan dilarangnya perkara kesusilaan diadili secara terbuka untuk umum karena perkara tersebut dianggap tidak pantas untuk diekspos. Perkara kesusilaan merupakan perkara yang sangat sensitif bagi korban maupun tersangka sehingga peradilan wajib ditutup untuk umum agar dapat menjaga perasaan kedua belah pihak. Selanjutnya perkara yang melibatkan anak sebagai terdakwa juga tidak diperbolehkan dibuka untuk umum karena tindakan anak hanya dianggap sebagai kenakalan semata. Selain itu anak merupakan generasi penerus yang kehidupannya

²¹ Andi hamzah, *opcit*, hlm 53

²² Yahya Harahap, *opcit*, hlm 56



masih panjang sehingga untuk menjaga psikis dan masa depannya peradilan diwajibkan untuk tertutup.²³

7. Asas Oportunitas

Asas oportunitas merupakan lawan dari asas legalitas. Asas oportunitas memberikan wewenang istimewa kepada penuntut umum untuk melakukan penghentian penuntutan yang secara tegas tertuang pada Pasal 35c Undang-undang nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang berbunyi sebagai berikut: “Jaksa Agung dapat menyampingkan perkara berdasarkan kepentingan umum”²⁴

Asas ini kemudian melahirkan adanya prinsip *dominus litis* yang semakin menegaskan bahwa wewenang penuntutan dimonopoli oleh penuntut umum yang artinya tiada badan lain yang boleh melakukan fungsi tersebut.²⁵ *Dominus litis* berasal dari bahasa latin, yang artinya pemilik. Penerapan asas *dominis litis* ini telah dilaksanakan dengan konsisten di negara-negara yang bermazhab *Common Law System* maupun *Civil Law*. Negara yang menganut *Civil Law System* memosisikan penuntut umum sebagai tokoh utama dalam penyelenggaraan peradilan pidana. Penuntut umum memerankan posisi penting dalam proses pembuatan keputusan. Meskipun pada praktik di lapangan penyidik yang bertugas mengumpulkan bukti-bukti, namun proses tersebut bergantung pada petunjuk dan nasihat penuntut umum. Keistimewaan yang dimiliki oleh penuntut umum ini diberikan karena penuntut umum memiliki kedudukan yang sama dengan

²³ ibid

²⁴ Andi Hamzah opcit, hlm 17

²⁵ ibid



hakim yaitu sebagai *magistraat*, namun dengan sebutan yang berbeda yakni *standing magistraat* (penuntut umum) dan *sitting magistraat* (hakim).²⁶ Oleh karena itulah penuntut umum dipandang sebagai pemilik yang menguasai penuntutan perkara. Hakim bahkan tidak dapat meminta supaya delik diajukan padanya. Hakim hanya bersifat pasif menunggu datangnya perkara yang didakwakan oleh penuntut umum.²⁷ Begitu pula dengan penyidik, penyidik tidak dapat mengajukan perkara ke persidangan secara langsung tanpa melalui perantara penuntut umum.

Berbagai hal diatas kemudian menyebabkan AZ Abidin Farid mendefinisikan *dominus litis* sebagai wewenang penuntut umum untuk menuntut atau tidak menuntut seseorang atau korporasi yang telah mewujudkan delik demi kepentingan umum. Penuntut umum pada dasarnya wajib melakukan penuntutan terhadap siapapun yang melakukan tindak pidana di dalam daerah hukumnya,²⁸ karena penuntut adalah wakil negara untuk melindungi korban dan masyarakat umum. Namun demikian penuntut umum juga diberikan wewenang untuk tidak menuntut perkara dengan alasan-alasan tertentu. Point utama dari kewenangan ini adalah dalam sistem peradilan pidana seharusnya hanya penuntut umum yang dapat menentukan apakah perkara yang dilaporkan kepada polisi tersebut dapat dihentikan atau dilanjutkan ke persidangan. Bagaimanapun Jaksa penuntut umum merupakan

²⁶ Reda, Manthovani, dalam makalah berjudul **Penerapan Prinsip *Check And Balance* Untuk Menunjang Asas *Dominis Litis* Penuntut Umum Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia**, disampaikan pada seminar dengan tema “**Strategi Penguatan Fungsi Kejaksanaan dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia**” yang dilaksanakan oleh PERSADA LPPM UB, tanggal 10 Desember 2015 di Studio UB TV Lantai 2 Rektorat Universitas Brawijaya, Malang.

²⁷ Andi Hamzah, *opcit*, hlm 16.

²⁸ Lamintang dan Theo Lamintang, **Pembahasan KUHAP Menurut Ilmu Pengetahuan Hukum Pidana & Yurisprudensi (edisi kedua)**, Jakarta, Sinar grafika, 2013. hlm 297



aparatus yang lebih memahami terkait ketentuan hukum dibanding dengan penyidik kepolisian.

Namun eksistensi penuntut umum selaku pemegang *dominus litis* dalam praktek peradilan di Indonesia ternyata tidak berjalan sebagaimana mestinya. Banyak permasalahan yang terjadi antara kejaksaan dengan pihak kepolisian. Pada kenyataannya jaksa penuntut umum hanya memiliki kewenangan untuk memeriksa berkas perkara tanpa mengetahui proses penyusunan berkas dan tata cara perolehan alat bukti.²⁹ Dengan minimnya pengetahuan jaksa terhadap proses penyidikan berdampak sangat buruk karena jaksa tidak mempunyai taring untuk menentukan apakah perkara layak dihentikan atau dilanjutkan.

8. Asas Diferensiasi Fungsional

Tujuan dari asas diferensiasi fungsional adalah untuk menjernihkan dan menegaskan pembagian tugas dan wewenang antara penegak hukum secara instansional atau horisontal. Asas diferensiasi fungsional ini membedakan tugas dari masing-masing lembaga sehingga tidak ada tumpang tindih atau (*over lapping*) kewenangan antara aparat penegak hukum. Penjernihan diferensiasi fungsi dan wewenang ini terutama ditujukan antara kepolisian dan kejaksaan. KUHAP yang mengemban mission GBHN dalam bidang pembangunan hukum (Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1978) dituntut agar mengatur spesialisasi, diferensiasi, kompartemenisasi pelaksanaan dan

²⁹ Gede, Prija, dkk, **Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Eksistensi Asas Dominus Litis dalam Perspektif Profesionalisme dan Proporsionalisme Jaksa Penuntut Umum.** (online) diakses dari hukum.studentjournal.ub.ac.id pada 19 Mei 2011.



pembagian tugas antara penyidik dan jaksa.³⁰ Asas diferensiasi fungsional dalam KUHAP menegaskan bahwa tugas penyidikan pidana umum merupakan tugas yang dimiliki oleh lembaga kepolisian. Berbeda halnya pada masa HIR kejaksaan dapat melakukan penyidikan. Namun saat ini hanya satu lembaga yang berwenang melakukan penerimaan laporan hingga pembuatan berkas penyidikan yaitu kepolisian. Tapi meskipun tugas penyidikan hanya dimiliki kepolisian, jaksa sebagai lembaga yang berwenang mengantarkan dan memperjuangkan berkas perkara ke persidangan diberi wewenang untuk melakukan korelasi dan koordinasi dalam proses penegakan hukum dengan kepolisian,³¹ bahkan pada hakikatnya jaksa dan polisi merupakan satu rangkaian alat penegak hukum yang saling menunjang.³²

Diferensiasi fungsional yang diatur KUHAP pada hakikatnya sangat baik karena selain memperjelas tugas masing-masing lembaga tapi juga memfasilitasi adanya koordinasi dan pengawasan horisontal antar lembaga mulai dari taraf penyidikan oleh kepolisian hingga pelaksanaan putusan oleh kejaksaan. Adanya ruang pengawasan horisontal ini merupakan sistem *check balance* antar lembaga dalam bingkai *integrated criminal justice system*. Tujuan positif adanya sistem koordinasi ini adalah agar tidak terjadi penyalagunaan wewenang dan dapat menciptakan harmonisasi antara penegak hukum yang saling berkaitan dan berkelanjutan.

³⁰ Djoko Prakoso, *Eksistensi Jaksa di Tengah-Tengah Masyarakat*, Ghalla Indonesia, Jakarta, 1985, hlm 13

³¹ Yahya Harahap, *opcit*, hlm 47

³² Djoko Prakoso, *opcit*, hlm 14



9. Asas Saling Koordinasi

Asas koordinasi sebenarnya merupakan wujud dari adanya *check and balances* yang dikemukakan pertama kali oleh Baron de Montesquieu. Gagasan ini lahir sebagai hasil dari ajaran klasik tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang diutarakan oleh John Locke. Ajaran tersebut menganggap prinsip *check and balances* akan berjalan efektif jika tidak ada satu pun cabang pemerintahan yang memiliki kekuasaan dominan, serta dapat dipengaruhi oleh cabang lainnya.³³

Penjelasan terkait *check and balances* di atas merupakan penjelasan yang masih dalam lingkup hukum tata negara, sedangkan apabila dikaitkan dengan sistem peradilan pidana, prinsip tersebut sangat berkaitan dengan dengan keberadaan asas diferensiasi fungsional yang ada dalam KUHAP. Sebagaimana penjelasan sebelumnya, diferensiasi fungsional membagi kewenangan masing-masing lembaga penegak hukum. Meskipun KUHAP telah membagi kewenangan lembaga masing-masing namun KUHAP tetap mendukung adanya sikap saling koordinasi demi terciptanya sistem peradilan pidana yang terpadu. KUHAP tidak hanya mengatur ketepatan dan efisiensi tetapi juga mengarahkan terbinanya suatu tim aparat penegak hukum yang bertanggung jawab dan mengutamakan prinsip *check and balance*. Wujud dari *check and balance* adalah adanya sistem pengawasan dan pengendalian pelaksanaan penegakan hukum yang berupa:

³³ Reda Manthovani, opcit



a. Pengawasan vertikal atau *built in control*³⁴

Pengawasan vertikal adalah pengawasan yang berada di dalam internal struktur masing-masing lembaga berdasarkan jenjang pengawasan (*span of control*) oleh atasan ke bawahan. Pengawasan oleh internal lembaga ini memang sangat baik untuk menjaga agar penegak hukum dapat berjalan sesuai dengan pedoman dan peraturan dari masing-masing instansi. Namun pengawasan secara vertikal ini memiliki kelemahan yaitu adanya potensi pejabat yang ditugasi untuk mengontrol bawahannya berusaha melindungi nama baik lembaga dan menjaga semangat perlindungan korps. Hal inilah yang menyebabkan pengawasan terhadap internal lembaga seringkali tidak bersifat transparan dan kurang mengakomodir prinsip *check and balance*. Oleh karena itu untuk mendukung prinsip *check and balance* dalam sistem peradilan pidana, maka perlu adanya koordinasi dan pengawasan dari lembaga lain agar tercipta sistem pengawasan yang lebih tegas.

b. Pengawasan Horisontal³⁵

Demi terwujudnya penegakan hukum yang bersih dan menjunjung martabat manusia perlu adanya sebuah pengawasan terhadap aparat penegak hukum. Namun sebagaimana telah dijelaskan bahwa pengawasan internal saja tidak cukup. Perlu adanya pengawasan dari lembaga lain. Sistem saling kontrol dan cek antar lembaga sederajat dapat meminimalisir adanya penyalagunaan wewenang. Dengan adanya keterikatan anatara aparat penegak hukum untuk menegakan

³⁴ Yahya Harahap, opcit, hlm 50.

³⁵ Ibid, hlm 50.



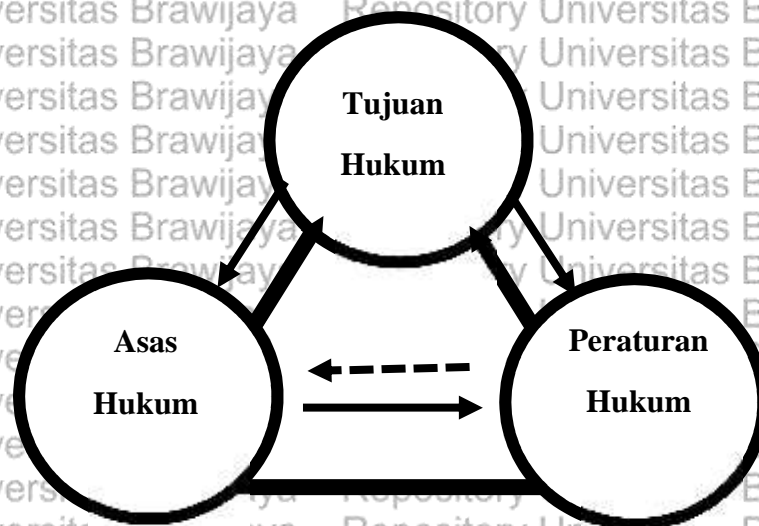
aturan juga dapat semakin mempermudah proses penanganan perkara, sehingga akan tercipta peradilan yang cepat dan tepat. Penyimpangan yang dimonitor sedini mungkin juga dapat segera diperbaiki dan dikembalikan pada arah dan tujuan yang sebenarnya.

Pengawasan horisontal yang menarik untuk dikaji lebih dalam adalah pengawasan antara penyidik kepolisian dan penuntut umum. Kedua aparat penegak hukum ini harus memiliki hubungan kerjasama dan pengawasan horisontal yang kuat karena baik buruknya hasil kerja mereka saling mempengaruhi satu sama lain. Jaksa penuntut umum sebagai lembaga yang bertugas melakukan penuntutan di persidangan, harus melakukan pengawasan terhadap penyidik. Seperti yang kita ketahui bersama, penuntut umum selama ini melakukan penuntutan berdasarkan berkas acara hasil penyidikan, oleh karena itu untuk mempertanggungjawabkan tuntutan, jaksa harus mengawasi proses penyidikan agar berkas yang akan diajukan memiliki pembuktian yang benar. Sebaliknya pasca diserahkannya berkas acara pemeriksaan tahap ke-II kepada penuntut umum, penyidik juga harus melakukan pengawasan secara horisontal kepada penuntut umum.

Dari berbagai penjabaran asas-asas hukum acara diatas dapat ditarik benang merah bahwa asas hukum acara pidana sebenarnya merupakan pengejawantahan dari tujuan hukum. Asas hukum pada hakikatnya merupakan nilai-nilai yang mengatur bagaimana seyogyanya aparat penegak hukum berperilaku. Nilai-nilai ini lahir dari tujuan hukum yang meliputi keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Jadi asas hukum acara yang menjadi pedoman beracara ini sangat berkaitan erat

dengan tujuan hukum. Aparat hukum dalam melaksanakan tugasnya harus mampu menjamin rasa keadilan untuk korban, pelaku kejahatan maupun masyarakat. Selain itu dalam menjalankan wewenangnya penegak hukum dituntut untuk memahami kondisi sosiologis masyarakat, sehingga hukum yang ditegakkan dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat. Keadilan dan kemanfaatan ini namun mustahil untuk diciptakan apabila kepastian hukum tidak terpelihara. Kepastian hukum sendiri dapat terjadi ketika peraturan perundangan-undangnya jelas dan aparat penegak hukum mampu melaksanakan peraturan dengan baik.³⁶ Jadi nilai-nilai ini harus diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan yang jelas sehingga tujuan hukum dapat terwujud secara sempurna. Adapun hubungan antara tujuan, asas hukum dan peraturan hukum apabila digambarkan dalam bentuk skema adalah sebagai berikut:

Gambar 1
Hubungan antara Tujuan Hukum, Asas hukum dan Peraturan Hukum



Sumber: Data Sekunder, diolah, 2015

³⁶ Abdul Rachmat Budiono, opcit, hlm 22



B. Mekanisme Pengawasan Horizontal yang Dilakukan Penuntut Umum Terhadap Penghentian Penyidikan Tindak Pidana Kekerasan Seksual

1. Peraturan Hukum Acara Pidana Terkait Pengawasan Horizontal Penuntut Umum dan Mekanisme penghentian penyidikan

Berdasarkan perspektif pendekatan normatif dalam sistem peradilan aparat penegak hukum dianggap sebagai pelaksana peraturan perundang-undangan atau hukum positif yang ada di Indonesia. Jenis peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan hierarki peraturan yang tercantum pada pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang/ Peraturan Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kota atau Kabupaten. Disamping peraturan yang terdapat pada tata urutan hierarki diatas hukum positif Indonesia juga mengakui adanya peraturan lebih teknis yang mengatur internal sebuah lembaga penegak hukum dalam menjalankan tugasnya. Peraturan hukum ini antara lain seperti Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia (PERKAP), Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia (PERJA), dan lain-lain.

Dari berbagai macam jenis peraturan diatas, Muladi menganggap bahwa dalam sistem peradilan pidana penting adanya sinkronisasi substansial yang bertujuan untuk menjaga harmonisasi dan keselarasan hukum positif baik yang bersifat vertikal maupun horizontal. Segala peraturan hukum harus bersinkronisasi agar dapat diterapkan dengan baik. Peraturan yang rendah



harus sesuai dan tidak boleh menyimpangi peraturan yang lebih tinggi, apabila terjadi konflik antara peraturan perundang-undangan maka sesuai dengan asas *lex superior derogat legi inferior* aparat penegak hukum harus mematuhi ketentuan dalam peraturan yang lebih tinggi. Selain tidak boleh menyimpangi peraturan yang lebih tinggi, peraturan hukum juga tidak boleh menyimpangi asas hukum. Sebagaimana telah disebutkan pada pembahasan sebelumnya bahwa asas hukum merupakan nilai dasar yang merupakan perwujudan tujuan hukum. Oleh karena itu peraturan hukum harus selaras dengan asas hukum.

Salah satu asas hukum yang sangat penting untuk menciptakan sistem peradilan pidana terpadu adalah asas koordinasi dan juga diferensiasi fungsional. Keberadaan dua asas ini menjadi roh pengawasan horisontal antar penegak hukum dalam hukum acara, sehingga sudah sepatutnya seluruh peraturan hukum acara di Indonesia mengakomodir adanya pengawasan horisontal.

Pada bagian pembahasan ini peneliti mengkaji dan menganalisa harmonisasi antara asas hukum dengan peraturan hukum acara pidana yang mengatur pengawasan horisontal penuntut umum kepada penyidik dengan kaitannya terhadap mekanisme penghentian penyidikan yakni sebagai berikut:

a. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya bahwa KUHAP secara tersirat telah mengakomodir adanya pengawasan horisontal yang merupakan wujud dari asas saling koordinasi dan juga asas diferensiasi



fungsional dalam ketentuan pasalnya. Lebih khusus, pengawasan horisontal yang dilakukan oleh penuntut umum kepada penyidik ini terlihat dari ketentuan-ketentuan berikut, yakni pertama adalah pada Pasal 109 ayat (1) KUHAP yang kemudian dijelaskan lebih lanjut dalam Keputusan Menteri Kehakiman tanggal 10 Desember 1983 Nomor M. 14-PW.07.03 Tahun 1983. Bunyi pasal 109 ayat (1) tersebut mengatur kewajiban penyidik untuk memberitahukan dimulainya penyidikan kepada penuntut umum. Makna dimulainya penyidikan menurut Lamintang dan Theo Lamintang³⁷ adalah ketika dalam kegiatan penyidikan telah dilakukan upaya paksa seperti pemanggilan, penangkapan, penahanan, penyitaan, dan lain lain. Sehingga berdasarkan pengaturan tersebut penyidik wajib menyerahkan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) kepada penuntut umum sebelum adanya tindakan upaya paksa yang diberlakukan kepada tersangka.

Ketentuan di atas merupakan cerminan pentingnya pengawasan horisontal penuntut umum bahkan sejak dari awal tingkat penyidikan. Dengan adanya pengiriman SPDP pada hakikatnya pembuat KUHAP bermaksud agar penuntut umum dapat mengontrol perkara pidana yang sedang disidik, sehingga apabila terdapat penyelewengan kekuasaan (*abuse of power*) oleh penyidik kepolisian jaksa dapat segera mengetahui dan dapat memutuskan untuk menuntut atau tidak menuntut perkara tersebut.

³⁷ Lamintang dan Theo Lamintang, *opcit*, hlm 267



Selanjutnya mekanisme pengawasan horisontal yang menjadi fokus penelitian ini adalah terkait dengan pengawasan terhadap adanya penghentian penyidikan yang disebabkan karena tidak terdapat bukti untuk melanjutkan penyidikan, tindakan yang dilakukan tersangka bukan tindak pidana, dan atau dihentikan demi kepentingan umum.

Pada saat penyidik memutuskan untuk menghentikan penyidikan sebagaimana ketentuan pada pasal 109 ayat (2) penyidik diwajibkan untuk memberitahukan perihal dihentikannya penyidikan tersebut kepada penuntut umum yakni melalui penyerahan Surat Pemberitahuan Penghentian Penyidikan (SP3). Mekanisme pemberitahuan penghentian penyidikan ini hanya berfungsi agar penuntut umum mengetahui bahwa perkara yang ditangani oleh penyidik telah dihentikan. Namun apabila setelah menerima SP3 penuntut umum merasa tidak sepakat dengan pendapat penyidik yang menghentikan penyidikan maka KUHAP memberikan sebuah wewenang yang semakin menguatkan fungsi pengawasan horisontal penuntut umum pada penyidik yakni dengan upaya pengajuan pra peradilan sebagaimana yang ditegaskan dalam pasal 80 KUHAP.

Pembentukan pasal ini sebenarnya bertujuan untuk menegakan hukum, keadilan dan kebenaran melalui sarana pengawasan horisontal oleh penuntut umum kepada penyidik. Meskipun penuntut umum secara pribadi memang tidak dirugikan ataupun tidak terlibat dalam peristiwa pidana namun penuntut umum diberikan wewenang khusus untuk mengajukan pra peradilan tentang sah tidaknya penghentian



penyidikan karena penuntut umum merupakan wakil negara dalam melindungi korban dan juga kepentingan masyarakat secara umum.³⁸

Jika ternyata pada sidang pra peradilan terbukti bahwa alasan penghentian penyidikan tidak sah maka hakim akan memberikan alasan-alasannya dalam penetapannya yang dapat dijadikan pedoman bagi penyidik untuk dapat mengetahui letak kesalahannya dan melanjutkan penyidikannya. Keberadaan wewenang pra peradilan terkait penghentian penyidikan ini tentu merupakan terobosan positif yang diberikan KUHAP agar tercipta sistem *check and balance* antar lembaga untuk meminimalisir terjadinya perilaku *corrupt* di salah satu lembaga.

Pengaturan terkait pra peradilan di dalam KUHAP ini sekaligus menunjukkan bahwa KUHAP berusaha menerapkan prinsip diferensiasi fungsional yang baik di dalam sistem peradilan pidana Indonesia.

Karena disamping bermaksud memusatkan tugas dari masing-masing lembaga agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan (*over lapping*), KUHAP juga tetap memberikan ruang koordinasi antar lembaga penegak hukum.³⁹

³⁸ Ibid, hlm 224.

³⁹ Datas Ginting Suka, **Reformasi Perkara Penuntutan Dalam Penangan Perkara Tindak Pidana Umum**, dalam Bunga Rampai Kejaksaan Republik Indonesia, Badan Penerbit FH UI, Depok, 2015 hlm 90.



**b. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia
Nomor 12 Tahun 2009 Tentang Pengawasan Dan
Pengendalian Penanganan Perkara Pidana Di Lingkungan
Kepolisian Negara Republik Indonesia**

Peraturan Kepala Kepolisian atau yang disingkat PERKAP merupakan sebuah peraturan yang ditujukan khusus untuk mengatur internal kepolisian dalam menjalankan fungsinya. PERKAP merupakan pedoman pelaksanaan, sehingga PERKAP lazimnya memuat ketentuan-ketentuan yang rinci, konkrit, dan mudah untuk diterapkan. Begitu pula dengan PERKAP Nomor 12 Tahun 2009 Tentang Pengawasan Dan Pengendalian Penanganan Perkara Pidana Di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia. PERKAP inipun juga bersifat teknis dan aplikatif dalam menerangkan pengawasan dan pengendalian terhadap serangkaian kegiatan polisi mulai dari awal penerimaan laporan, penyelidikan, penyidikan, tindakan upaya paksa hingga pada tahap diserahkannya berkas perkara kepada penuntut umum.

Kegiatan pengawasan merupakan tindakan pemantauan terhadap proses penyidikan berikut tindakan koreksi terhadap penyimpangan yang ditemukan dalam rangka tercapainya proses penyidikan sesuai dengan undang-undang dan peraturan yang berlaku serta menjamin proses pelaksanaan kegiatan penyidikan perkara dilakukan secara profesional, proporsional dan transparan.⁴⁰ Sedangkan pengendalian

⁴⁰ Pasal 1 Huruf 11 Peraturan Kepala Kepolisian (PERKAP) No-12 Tahun 2009



penyidikan merupakan kegiatan pemantauan, pengarahan, bimbingan dan petunjuk kepada penyidik agar proses penyidikan dapat berjalan lebih lancar dan sesuai dengan target yang ditetapkan.⁴¹ Berdasarkan kedua definisi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa PERKAP ini dimaksudkan untuk mengatur terkait pengendalian dan pengawasan vertikal yang dilakukan oleh atasan dari internal lembaga kepolisian sendiri pada tingkat penyelidikan dan penyidikan.

Satu hal yang belum diatur di dalam perkap yang mana menurut peneliti ini sangat penting yaitu berkaitan dengan sinkronisasi PERKAP dengan pengaturan teknis lainnya. PERKAP saat ini hanya berlandaskan prespektif kepolisian tapi tidak memberikan wadah adanya pengawasan horisontal seperti yang diamanahkan oleh KUHAP. Padahal PERKAP merupakan wadah teknis yang seharusnya dapat lebih aplikatif menggambarkan mekanisme pengawasan horisontal yang secara abstrak di atur dalam KUHAP.

Secara umum dalam prespektif kepolisian PERKAP ini hanya mengatur bahwa proses penanganan perkara pidana diawali dengan adanya laporan polisi yang menyatakan adanya sebuah peristiwa pidana. Laporan polisi tersebut terdiri dari 3 (tiga) model, yakni:⁴² 1) Laporan Polisi Model A dibuat oleh anggota Polri yang mengetahui adanya tindak pidana; 2) Laporan Polisi Model B dibuat oleh petugas di Sentra Pelayanan Kepolisian berdasarkan laporan atau pengaduan yang disampaikan oleh seseorang; dan 3) Laporan Polisi Model C

⁴¹ Pasal 1 Huruf 13 Peraturan Kepala Kepolisian (PERKAP) No 12 Tahun 2009

⁴² Pasal 6 Peraturan Kepala Kepolisian (PERKAP) No 12 Tahun 2009



dibuat oleh penyidik yang pada saat melakukan penyidikan perkara telah menemukan tindak pidana atau tersangka yang belum termasuk dalam Laporan Polisi yang sedang diproses.

Kemudian laporan tersebut ditindaklanjuti dengan proses penyelidikan yang berfungsi untuk memastikan apakah peristiwa tersebut perlu dilanjutkan ke proses penyidikan atau tidak. Namun apabila di dalam laporan bukti secara nyata sudah cukup maka perkara dapat langsung disidik tanpa didahului tahap penyelidikan. Prosedur penyidikan diawali dengan keluarnya pertama-tama surat perintah penyidikan, selanjutnya pejabat yang berwenang harus menunjuk perwira pengawas penyidikan dari dalam Internal Kepolisian yang bertugas untuk mengawasi tim penyidik secara vertikal. Pada tahap penyidikan sebelum adanya upaya paksa seperti pemanggilan, penangkapan, penahanan, pemeriksaan, penggeledahan dan penyitaan penyidik harus mengirimkan SPDP (Surat Perintah Dimulainya Penyidikan) kepada jaksa penuntut umum.

Sebenarnya apabila kita cermati, ketentuan yang mengatur terkait pemberian SPDP kepada jaksa penuntut umum merupakan implementasi *criminal justice system* yang memberikan ruang interkoneksi antar lembaga penegak hukum. Pemberian SPDP ini pun juga sangat bermanfaat agar jaksa penuntut umum dapat mengontrol dan mengawasi penyidikan yang dilakukan oleh kepolisian. Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, pengawasan horisontal oleh jaksa sangat penting dilakukan pada tahap penyidikan. Namun pengawasan



horisontal ini ternyata tidak diakomodir dengan baik dalam PERKAP ini. Setelah adanya SPDP jaksa seperti kehilangan kontrol terhadap penyidikan, hal ini ditunjukkan dengan tidak adanya ketentuan dalam PERKAP yang mengatur bahwa jaksa tidak dapat menerima hasil laporan perkembangan penyidikan (LPP) dan juga laporan kemajuan (Lapju). Penyidik hanya diwajibkan menyampaikan laporan secara berkala kepada Perwira Pengawas Penyidik (Wasdik). Selain itu penyidik hanya wajib memberikan Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan (SP2HP) kepada pelapor baik diminta ataupun tidak minimal sekali dalam sebulan. Dengan demikian jaksa penuntut umum tidak dapat mengakses perkembangan penyidikan. Satu-satunya cara agar jaksa penuntut umum dapat mengakses perkembangan penyidikan hanyalah melalui gelar perkara yang diadakan oleh kepolisian.

Gelar perkara terdiri dari 2 (dua) jenis yakni: 1) gelar perkara biasa; dan 2) gelar perkara luar biasa. Gelar perkara biasa yang dipimpin oleh Perwira Pengawas Penyidik atau pejabat yang berwenang lainnya ini dapat dilaksanakan pada tahap awal penyidikan, pertengahan penyidikan maupun akhir penyidikan. Sesuai dengan bunyi pasal 45 ayat (3) dijelaskan bahwa dalam hal sangat diperlukan penyelenggaraan gelar perkara biasa tersebut dapat menghadirkan Kejaksaan. Hal ini merupakan titik cerah penegakan hukum khususnya pada tingkat penyidikan, karena dengan kehadiran jaksa maka akan tercipta sistem kontrol yang baik antar lembaga pada tiap tingkat beracara. Namun frasa “sangat diperlukan” terkesan sangat dipaksakan.



Akibat dari rumusan ini kehadiran jaksa dalam gelar perkara tindak pidana bukanlah hal yang wajib. Melainkan hanya bergantung pada kehendak kepolisian saja.

Selanjutnya yang kita ketahui bersama, muara akhir proses penyidikan oleh kepolisian adalah adanya kebijakan penyidik untuk melanjutkan penyidikan ke tahap penuntutan yakni dengan menyerahkannya berkas acara pemeriksaan ke jaksa penuntut umum atau melakukan mekanisme penghentian penyidikan sebagaimana yang diatur di dalam pasal 117 sampai dengan pasal 125 PERKAP No 12 Tahun 2012. Sebelum penyidik berkesimpulan bahwa perkara tidak dapat dilanjutkan karena alasan-alasan sebagaimana yang tercantum dalam pasal 117 yakni karena tidak cukup bukti, perkaranya bukan perkara pidana dan karena demi hukum, maka penyidikan harus dilakukan secara maksimal dan juga harus melewati 2 (dua) tahap gelar perkara luar biasa. Ketentuan yang mengatur tahap gelar perkara luar biasa untuk menghentikan penyidikan ini sayangnya lagi-lagi hanya merumuskan kehadiran jaksa apabila sangat diperlukan. Padahal kehadiran jaksa dalam gelar perkara untuk menghentikan penyidikan sangatlah besar pengaruhnya, karena jaksa yang tidak hadir dalam gelar perkara ini tidak akan dapat mengontrol sah tidaknya penghentian penyidikan tersebut. Meskipun dalam pelaksanaan penghentian penyidikan, penyidik menyerahkan Surat Pemberitahuan Penghentian Penyidikan (SP3), namun hal ini tidak berarti banyak karena jaksa tidak mengerti duduk permasalahan kasusnya dengan baik. Jaksa hanya



bersikap pasif, setelah menerima SPDP, bahkan jaksa juga tidak mengetahui perkembangan penyidikan. Oleh karena itu pula jaksa semakin berpeluang untuk bersikap pasif pada saat diterimanya SP3.

Peneliti beranggapan bahwa Sistem ini sangatlah tidak ideal dan tidak sesuai dengan apa yang dicita-citakan Sistem peradilan Pidana yang mengamanahkan adanya koneksitas antar lembaga penegak hukum.

c. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia

Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Manajemen Penyidikan

Tindak Pidana

Penyerahan estafet kepemimpinan Kepala Kepolisian RI dari Jendral Bambang Hendarso Danuri kepada Jendral Timor Pradopo melahirkan kebijakan hukum acara pidana yang berbeda. Hal ini ditunjukkan dengan Keberadaan PERKAP No 14 Tahun 2012, tentang manajemen tindak pidana yang telah mencabut PERKAP NO 12 Tahun 2009. Pada dasarnya kedua PERKAP ini memiliki materi muatan yang hampir sama, karena pengertian manajemen penyidikan sendiri merupakan serangkaian kegiatan penyidikan yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian. Sehingga pengawasan dan pengendalian penanganan perkara pidana sudah termasuk di dalamnya.

Namun dalam banyak hal PERKAP No 14 Tahun 2012 ini memiliki perbedaan yang signifikan dengan PERKAP sebelumnya. Hal pertama yang membedakan adalah terkait model laporan. PERKAP 14



Tahun 2012 hanya mengenal dua jenis laporan yakni:⁴³ 1) Laporan Polisi Model A sebagaimana yang dibuat oleh anggota Polri yang mengalami, mengetahui atau menemukan langsung peristiwa yang terjadi; dan 2) Laporan Polisi Model B yang dibuat oleh anggota Polri atas laporan/pengaduan yang diterima dari masyarakat. Perbedaan selanjutnya adalah terkait penerbitan surat pemberitahuan dimulainya penyidikan. Di dalam PERKAP tersebut tidak ada satupun pasal yang menyebutkan bahwa SPDP wajib dikirimkan ke jaksa penuntut umum.

Pasal 25 ayat (1) PERKAP No 14 Tahun 2012 hanya menyebutkan bahwa SPDP dibuat dan dikirim setelah terbitnya surat perintah penyidikan. Namun Tidak adanya ketentuan yang mengatur pengiriman SPDP ke jaksa penuntut umum tentu bertentangan dengan KUHAP dan dapat semakin melemahkan posisi jaksa dalam melakukan pengawasan horisontal. Terlebih dalam Peraturan Kepala Kepolisian yang saat ini berlaku sebagai *ius constitutum* ini tidak terdapat lagi gelar perkara luar biasa. Sebagai gantinya gelar perkara dibagi menjadi 2 (dua) yakni gelar perkara biasa dan gelar perkara khusus. Gelar perkara khusus bertujuan untuk: 1) merespons laporan/pengaduan atau komplain dari pihak yang berperkara atau penasihat hukumnya setelah ada perintah dari atasan penyidik selaku penyidik; 2) membuka kembali penyidikan yang telah dihentikan setelah didapatkan bukti baru; 3) menentukan tindakan kepolisian secara khusus; atau 4) membuka

⁴³ Pasal 5 ayat (2) dan (3) Peraturan Kepala Kepolisian (PERKAP) No 14 Tahun 2012



kembali Pendidikan berdasarkan putusan praperadilan yang berkekuatan hukum tetap.⁴⁴

Selain hal yang disebutkan di atas pengaturan terkait penghentian penyidikan juga semakin memperlemah fungsi pengawasan horisontal kejaksaan. Hal ini dikarenakan di dalam PERKAP No 14 Tahun 2012 hanya disebutkan bahwa sebelum dilakukan penghentian penyidikan, wajib dilakukan gelar perkara. Namun gelar perka tersebut tidak lagi diatur jumlahnya sebanyak 2 kali sehingga dimungkinkan hanya dilakukan sekali saja. Dan pengaturan yang mengatur terkait pihak-pihak yang bisa hadir dalam gelar perkara juga tidak lagi diatur. Dengan demikian Kepolisian semakin tidak mendukung pengawasan horisontal yang dilakukan oleh jaksa.

d. Surat Kapolri No Pol : B/3022/XII/2009/SDEOPS, tanggal 14 Desember 2009 tentang Penanganan Kasus Melalui Alternatif Dispute Resolution (ADR)

Apabila kita mengulas terkait penghentian penyidikan, utamanya terhadap penghentian penyidikan kasus kekerasan seksual maka terdapat satu poin yang perlu kita kaji lebih dalam. Dimana tidak seluruhnya dapat kita temukan dalam Peraturan Kepala Kepolisian. Pembahasan terkait Penghentian Penyidikan kasus kekerasan seksual selalu beririsan dengan adanya mediasi atau *Alternatif Dispute Resolution* (ADR), oleh karenanya penting untuk membahas peraturan yang memberikan

⁴⁴ Pasal 71 ayat (1) Peraturan Kepala Kepolisian (PERKAP) No 14 Tahun 2012



wewenang penyidik untuk menghentikan penyidikan melalui upaya ADR terhadap setiap kasus yang mereka tangani.

Upaya ADR atau disebut juga perdamaian ini merupakan alasan pengecualian untuk menghentikan penyidikan, KUHAP tidak mengatur adanya mekanisme ini, namun secara filosofis kebijakan kepolisian untuk mengutamakan ADR yang merupakan pola penyelesaian masalah sosial melalui jalur alternatif selain proses hukum atau non litigasi dilatar belakangi oleh banyak faktor yaitu pertama pihak kepolisian berusaha menerapkan nilai-nilai yang ada di masyarakat Indonesia untuk menyelesaikan masalah dengan cara kekeluargaan.

Itulah sebabnya penerapan ADR ini dilakukan pada kasus-kasus yang menimbulkan korban secara nyata, sehingga pihak kepolisian dapat mengupayakan untuk menghadirkan kedua belah pihak (korban dan pelaku) guna melakukan musyawarah untuk mencari solusi penyelesaian bersama.

Selain itu, ditinjau dari teori pemidanaan, ADR sangat mendukung teori pencegahan yang menyebutkan bahwa pemidanaan berfungsi bukan semata-mata untuk membalas apa yang telah dilakukan pelaku. Namun teori ini lebih mengutamakan bahwa pemidanaan difungsikan untuk membuat efek jera di tengah masyarakat dan mencegah agar masyarakat tidak melakukan hal yang sama. Bahkan menurut Van Hamel pembalasan tidak boleh dijadikan tujuan dan alasan dari penjatuhan pidana, tetapi pembalasan hanyalah efek yang



timbul dengan sendirinya akibat pidana dan bukan sebab adanya pidana.

Teori pencegahan di atas juga sangat didukung oleh fakta bahwa saat ini banyak lapas yang kelebihan muatan,⁴⁵ sehingga dengan kondisi diatas, kepolisian menganggap bahwa kebijakan penal untuk menyelesaikan masalah melalui ADR ini sangat tepat. Berlandaskan hal tersebut pada tanggal 14 Desember 2009 Kepala Kepolisian Republik mengeluarkan Surat Kapolri No Pol: B/3022/XII/2009/SDEOPS tentang Penanganan Kasus Melalui Alternatif Dispute Resolusion (ADR).

Namun perlu diingat bahwa penerapan ADR ini tidak dapat dilakukan kepada semua jenis perkara pidana umum. Pelaksanaan ADR harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:⁴⁶

- 1) tindak pidana yang akan diselesaikan dengan ADR hanya mempunyai kerugian materi kecil;
- 2) Penyelesaian kasus pidana dengan menggunakan ADR harus disepakati oleh pihak-pihak yg berperkara;
- 3) Penyelesaian kasus pidana yg menggunakan ADR harus berprinsip pada musyawarah mufakat dan harus diketahui oleh masyarakat sekitar dengan menyertakan RT RW setempat;

⁴⁵ Anonim, **Curhat Dirjen PAS: Petugas Terbatas, Lapas Kelebihan Kapasitas**, 2015 (online) m.Jawapos.com, diakses tanggal 15 Januari 2016

⁴⁶ Surat Kapolri No Pol : B/3022/XII/2009/SDEOPS, tanggal 14 Desember 2009 tentang Penanganan Kasus Melalui Alternatif Dispute Resolusion (ADR)



- 4) Penyelesaian kasus pidana dengan menggunakan ADR harus menghormati norma hukum sosial / adat serta memenuhi azas keadilan.

Berpatokan dari rumusan dalam Surat Kapolri No Pol : B/3022/XII/2009/SDEOPS maka sudah selayaknya tindak pidana kekerasan seksual tidak dihentikan karena ADR. Hal ini karena kasus kekerasan seksual tidak hanya memberikan kerugian secara materiil tetapi juga merugikan secara psikis dan biologis. Oleh karena itu dengan adanya penderitaan akibat kerugian sangat besar tersebut kasus kekerasan seksual tidak seharusnya dihentikan dengan menggunakan ADR. Pihak kepolisian pun seharusnya tidak meupayakan ADR untuk menyelesaikan kasus kekerasan seksual.

e. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No 10 Tahun 2007 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perempuan Dan Anak (Unit PPA) Di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia

Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No 10 Tahun 2007 mengatur tentang Unit Pelayanan Perempuan dan Anak yang selanjutnya disingkat Unit PPA. Unit ini bertugas memberikan Pelayanan, dalam bentuk perlindungan terhadap perempuan dan anak yang menjadi korban kejahatan perdagangan orang (*human trafficking*), penyelundupan manusia (*people smuggling*), kekerasan (secara umum maupun dalam rumah tangga), susila (perkosaan, pelecehan, cabul), *vice* (pejudian dan prostitusi), adopsi ilegal,



pornografi dan pornoaksi, *money laundering* dari hasil kejahatan tersebut diatas.⁴⁷

Selain menyelenggarakan pelayanan dan perlindungan hukum Unit PPA juga bertugas melakukan penyidikan terhadap pelaku tindak pidana tersebut. Pada saat melakukan penyidikan UPPA bekerjasama dan berkoordinasi dengan lembaga pemerintah, non pemerintah dan pihak lainnya dalam rangka perlindungan terhadap perempuan dan anak yang menjadi korban.

Namun faktanya Unit PPA yang menaungi penyidik kasus kekerasan seksual tidak memberikan perlindungan terhadap korban secara maksimal. Karena kenyataannya kasus kekerasan seksual yang seharusnya mendapat perlindungan yang lebih justru sering dihentikan karena alasan perdamaian atau ADR. Selain itu pengaturan terkait dengan sistem koordinasi dengan pihak lain seperti kejaksaan juga tidak bisa diterapkan dengan maksimal.

Bagaimanapun Unit PPA menjalankan fungsinya dengan berpedoman terhadap PERKAP No 14 Tahun 2012, sedangkan di dalam PERKAP tersebut koordinasi dengan pihak kejaksaan sebagai lembaga yang akan memperjuangkan kepentingan korban di pengadilan tidak diakomodir dengan baik. PERKAP ini tidak

⁴⁷ Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No 10 Tahun 2007 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perempuan Dan Anak (Unit PPA) Di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia



memberikan ruang kepada kejaksaan untuk memberikan pengawasan horisontal. Padahal seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya pengawasan horisontal yang dilakukan antara lembaga yang sejajar sangat penting untuk menghindari praktik-praktik penyalagunaan wewenang.

f. **Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : PER - 036/A/JA/09/2011 Tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum**

Reformasi birokrasi Kejaksaan Republik Indonesia mendorong perlunya Standar Operasional Prosedur (SOP) terkait penanganan perkara tindak pidana umum sebagai panduan kinerja jajaran Kejaksaan dalam menangani perkara tindak pidana umum agar tetap mengikuti khasanah perkembangan hukum dan masyarakat dengan penuh kearifan. Standar Operasional Prosedur (SOP) yang tertuang di dalam PERJA Nomor : PER - 036/A/JA/09/2011 diartikan sebagai pedoman tata kelola dan teknis administrasi penanganan perkara tindak pidana umum. Keberadaan SOP penanganan perkara Tindak Pidana Umum juga berlaku untuk setiap penanganan perkara tindak pidana umum dalam semua tahap penanganan perkara baik di Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, Kejaksaan Negeri maupun Cabang Kejaksaan Negeri.

Prosedur penanganan perkara tindak pidana umum di Kejaksaan Negeri diawali sejak diterimanya SPDP dari penyidik kepolisian maupun dari penyidik pegawai negeri sipil (PPNS). Setelah menerima



Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan, Kepala Kejaksaan Negeri menindak lanjuti dengan menunjuk seorang atau lebih penuntut umum dalam bentuk tim sesuai dengan kebutuhan dan berat ringannya kasus untuk mengikuti perkembangan penyidikan. Apabila penuntut umum yang ditunjuk untuk mengikuti perkembangan penyidikan lebih dari satu orang jaksa atau dalam bentuk tim, maka salah seorang anggota tim ditunjuk menjadi koordinator dengan memperhatikan kompetensinya. Koordinator tersebut kemudian bertanggungjawab terhadap pelaksanaan koordinasi sedini mungkin dengan penyidik sebelum dilakukannya pemberkasan.⁴⁸

Koordinasi yang dimaksud diatas dilakukan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, perkembangan hukum, rasa keadilan masyarakat dan hati nurani. Bentuk dari koordinasi adalah dengan memberikan konsultasi dan atau petunjuk teknis tentang syarat formil berkas perkara maupun syarat materiil menyangkut penerapan hukum, unsur-unsur delik, pertanggungjawaban pidana serta hal-hal lain yang diperlukan. Hasil dari koordinasi inilah yang kemudian menjadi bahan rujukan dalam penelitian berkas perkara atau kebijakan hukum lain terkait dengan penanganan perkara. Bahkan pelaksanaan koordinasi ini dituangkan juga dalam berita acara. Dengan demikian jaksa penuntut umum berdasarkan SOP penanganan perkara tindak pidana umum ini harusnya sudah melakukan koordinasi sejak awal dikeluarkannya SPDP oleh

⁴⁸ Pasal 10 ayat 1 Peraturan Jaksa Agung (PERJA) Nomor : PER - 036/A/JA/09/2011



penyidik. Sehingga pengawasan horisontal dapat berjalan maksimal dan jaksa penuntut umum dapat memberikan petunjuk teknik berkaitan dengan syarat materiil maupun formil secara tepat.

Kemudian apabila dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya SPDP, ternyata penyidik belum juga menyampaikan hasil penyidikannya, maka penuntut umum dapat meminta perkembangan hasil penyidikan kepada penyidik. Selanjutnya apabila setelah 30 (tiga puluh) hari sejak penuntut umum meminta perkembangan hasil penyidikan, penyidik belum juga menyerahkan berkas perkara Tahap I, maka penuntut umum sikap yang diberikan penuntut umum adalah mengembalikan SPDP kepada penyidik. Diambilnya kebijakan untuk mengembalikan SPDP ini sudah pasti sangat merugikan bagi korban.

Meskipun dari segi pelaku dapat memperoleh kepastian hukum, namun dengan tidak diserahkannya berkas perkara tanpa disertai alasan yang jelas bisa menjadi celah penyalagunaan wewenang oleh penyidik.

Apalagi dalam hal ini pengawasan yang dilakukan oleh penuntut umum tidak memiliki aturan yang jelas. Padahal berdasarkan ketentuan dalam PERJA ini penuntut umum harusnya melaksanakan koordinasi dengan penyidik sedini mungkin. Sehingga Penuntut dapat menentukan apakah kasus tersebut layak dihentikan atau justru harus diperjuangkan menuju persidangan.

Pada dasarnya apabila penyidik menganggap bahwa kasus yang telah dihentikan ternyata tidak ditangani oleh penyidik secara maksimal, penuntut umum diberi wewenang berdasarkan KUHAP



untuk mengajukan pra peradilan yang menguji keabsahan penghentian penyidikan tersebut. Namun sayangnya PERJA ini tidak mengatur terkait mekanisme jaksa dalam mengajukan pra peradilan. Sebagaimana yang tertuang pada pasal Pasal 18 PERJA Nomor : PER - 036/A/JA/09/2011 memang membahas tentang pra peradilan, namun ketentuan tentang pra peradilan ini bukan untuk mengatur berkaitan dengan tata cara kejaksaan mengajukan pra peradilan, tapi hanya membahas tentang pra peradilan yang menempatkan jaksa sebagai termohon bukan sebagai pemohon pra peradilan. Jadi dapat disimpulkan PERJA ini tidak mengakomodir kewenangan pra peradilan yang diberikan KUHAP dengan baik. Tidak adanya peraturan teknis tentang pra peradilan ini tentu sangat menyulitkan penuntut umum dalam melaksanakan wewenang tersebut karena tidak adanya pedoman khusus baginya.

g. **Surat Edaran Kejaksaan Agung Republik Indonesia Nomor : B-255/E/6/1995 Tentang Pola Penanganan Dan Penyelesaian Tindak Pidana Kejahatan Dengan Kekerasan**

Kekerasan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat semakin lama semakin berkembang dan melewati batas. Dalam rangka menangani kekerasan yang meresahkan masyarakat dan merusak ketertiban, Kepala Kejaksaan Agung mengeluarkan Surat Edaran Kejaksaan Agung Republik Indonesia Nomor : B-255/E/6/1995, yang merupakan pedoman untuk para jaksa penuntut umum di seluruh Indonesia dalam melakukan penanganan perkara kekerasan. Surat edaran



ini memang tidak menjelaskan makna kekerasan yang dimaksud dalam ketentuannya. Namun kekerasan pada umumnya dapat dibagi menjadi 3 yakni kekerasan fisik, kekerasan psikis dan kekerasan seksual. Di antara ketiga jenis kekerasan, kasus kekerasan seksual adalah yang paling harus ditegakkan secara hukum, karena kekerasan seksual sangat merugikan bagi korban. Tidak hanya kehilangan kehormatannya tapi korban kekerasan seksual tidak jarang yang mengalami luka-luka dan juga kekerasan psikis. Oleh karena itu makna kekerasan di dalam surat edaran ini sangat pantas ditujukan pada jenis kekerasan seksual.

Menarik untuk dicermati bahwa ternyata Surat Edaran Kepala Kejaksaan Agung ini mengatur agar Kejaksaan dapat sedini mungkin mendapatkan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP). Ini berarti bahwa kejahatan kekerasan utamanya yang korbannya adalah anak dan wanita memang dianggap sebagai kejahatan yang berbahaya sehingga diperlukan tindakan yang khusus untuk menanganinya. Selanjutnya setelah pihak Kejaksaan menerima SPDP dari penyidik, SPDP tersebut diserahkan kepada Seksi Intelijen guna sebagai bahan pembuatan "Laporan Intelijen Khusus" dan pengamanan kebijakan penegakan hukum melalui dukungan intelejen yustisial. Kemudian Kepala Kejaksaan Negeri harus segera menerbitkan Surat Perintah Penunjukan Jaksa Penuntut Umum yang bertugas mengikuti perkembangan Penyidikan (P-16). Berbeda dengan kasus lain, Jaksa Penuntut Umum yang ditunjuk dalam kasus kekerasan minimal harus sejumlah 2 (dua) orang. Jaksa penuntut umum yang telah mendapat



surat perintah ditugaskan untuk segera membina koordinasi dan kerja sama dengan Penyidik guna mengarahkan penyidikan agar mendapatkan data dan fakta yang diperlukan pada tahap penuntutan. Data dan fakta ini berkaitan dengan keadaan diri tersangka maupun faktor lain yang mempengaruhinya untuk melakukan tindak kejahatan baik.

Kerja sama dan koordinasi yang dimaksud diatas dapat dilakukan dengan bentuk forum konsultasi yang artinya penuntut umum dapat mendampingi penyidik guna menunjang keberhasilan penyidikan secara efektif dan efisien. Selain itu sebelum dilaksanakan penyerahan berkas perkara tahap pertama penuntut umum dapat meminta penyidik melaksanakan gelar perkara (pra ekspose) hasil penyidikan guna untuk didiskusikan bersama. Dari ketentuan dalam Surat Edaran ini dapat disimpulkan bahwa dalam kasus yang berhubungan dengan kekerasan, seorang jaksa ternyata dapat melakukan pengawasan horisontal dan memantau perkembangan penyidikan. Bahkan jaksa juga dapat meminta adanya gelar perkara. Namun keberadaan aturan ini nyatanya tidak sesuai dengan kenyataan (*Das Sein*).

Berbagai pengaturan hukum diatas menunjukkan bahwa selama ini pengawasan horisontal tidak didukung adanya norma hukum kuat. Masih banyak kelemahan dari peraturan hukum di Indonesia yang mendorong penegak hukum kesulitan dalam melaksanakan fungsi pengawasan horisontal. Untuk lebih jelasnya berikut adalah kelebihan dan kelemahan masing-masing peraturan hukum yang diringkas dalam tabel dibawah ini:



Tabel 2

Pengaturan Hukum

Terkait Pengawasan Horisontal Penuntut Umum

Terhadap Penghentian Penyidikan Kekerasan Seksual

No	Jenis Peraturan Hukum	Kelebihan	Kelemahan
1	Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana	a. Terdapat ketentuan tentang kewajiban penyidik mengirimkan SPDP kepada penuntut umum b. Terdapat ketentuan tentang kewajiban penyidik mengirimkan SP3 kepada penuntut umum c. Terdapat ketentuan tentang pra peradilan	a. Ketentuan pengiriman SPDP tidak ada batas waktu b. tidak ada sanksi apabila SPDP tidak dikirim tepat waktu c. tidak ada sanksi apabila SP3 tidak dikirim d. tidak ada ketentuan tentang pengawasan horisontal proses penyidikan e. tidak ada ketentuan yang memberikan akses korban atau masyarakat untuk melaporkan penyalagunaan wewenang penyidik kepada penuntut umum
2	PERKAP No 14 Tahun 2012 Tentang Manajemen Tindak Pidana	tidak ada	a. tidak ada ketentuan mengenai kewajiban mengirim SPDP kepada penuntut umum b. tidak ada ketentuan yang mewajibkan penyidik mengirimkan SP2HP kepada penuntut umum c. tidak ada ketentuan tentang kewajiban penyidik mengundang penuntut umum untuk hadir dalam gelar perkara untuk menghentikan penyidikan d. tidak ada ketentuan yang mengatur pengawasan horisontal oleh penuntut umum
3	Surat Kapolri No Pol : B	a. Telah mengatur adanya upaya ADR atau perdamaian	a. Sebenarnya sudah mengatur larangan menyelesaikan



	/3022/XII/2009 tentang Penanganan Kasus Melalui Alternatif Dispute Resolusion		perkara yang memiliki kerugian besar dengan ADR namun tidak secara langsung menyebutkan jenis tindak pidananya (contoh: kekerasan seksual). Akibatnya dalam praktik penyidik dapat menafsirkan maksud dari ketentuan ini secara berbeda.
4	Peraturan Kepala Kepolisian No 10 Tahun 2007 Tentang Organisasi dan Tata Kerja UPPA di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia	a. Telah mengatur bahwa secara khusus penanganan tindak pidana kekerasan seksual berada di bawah Unit pelayanan Perempuan dan Anak.	a. Sebenarnya telah mengatur hubungan koordinasi UPPA dengan instansi lain namun tidak menyebutkan koordinasi dengan jaksa penuntut umum sama sekali
5	Peraturan Jaksa Agung No PER- 036/A/JA/09/2011 Tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum	a. Terdapat ketentuan tentang penunjukan penuntut umum yang bertugas mengawal penyidikan setelah menerima SPDP dari penyidik b. Telah mengatur bahwa penuntut umum harus melaksanakan koordinasi sedini mungkin dengan penyidik c. Terdapat ketentuan bahwa penuntut umum dapat meminta perkembangan hasil penyidikan	a. Tidak mengatur sanksi apabila penuntut umum tidak melakukan koordinasi dan mengawal perkembangan penyidikan b. Tidak mengatur wewenang mengajukan pra peradilan terhadap sah tidaknya penghentian penyidikan yang dilakukan oleh penyidik
6	Surat Edaran Kejaksaan Agung Republik Indonesia Nomor: B- 255/E/6/1995 Tentang Pola Penanganan Dan Penyelesaian Tindak Pidana Kejahatan Dengan Kekerasan	a. Telah Mengatur kewajiban penuntut umum untuk melakukan koordinasi sedini mungkin dengan adanya forum konsultasi b. Telah mengatur bahwa penuntut umum dapat meminta gelar perkara hasil penyidikan tindak pidana kekerasan	a. Tidak mengatur sanksi apabila penuntut umum tidak melaksanakan koordinasi

Sumber: Data Primer, diolah, 2015



2. **Konstruksi Pengawasan horisontal Penuntut Umum terhadap Penghentian Penyidikan Tindak Pidana Kekerasan Seksual.**

Pengawasan horisontal yang dilakukan penuntut umum kepada penyidik pada dasarnya adalah suatu wujud sinkronisasi struktural yang merupakan keserempakan dan keselarasan hubungan antar lembaga penegak hukum sebagaimana yang telah disinggung sebelumnya dalam kajian pustaka. Titik tekan keberadaan sinkronisasi struktural (*structural synchroization*) sebenarnya mengatur agar terdapat sistem kontrol dan koordinasi yang baik antar lembaga, sehingga tidak akan terjadi tumpang tindih kewenangan dan yang paling penting dapat meminimalisir praktik kejahatan jabatan dalam salah satu instansi. Namun sebagaimana yang dikemukakan oleh Jan Maringka,⁴⁹ kata koordinasi memang mudah untuk diucapkan tapi dalam praktiknya selama ini sangat sulit untuk dilaksanakan. Sistem peradilan pidana di Indonesia secara nyata justru mengkotak-kotakan wewenang masing-masing lembaga.

Berdasarkan hasil wawancara dengan IPTU Sutiyo, Kepala Unit Pelayanan Perempuan dan Anak Kepolisian Resor Malang, dapat diketahui bahwa masing-masing lembaga baik Kepolisian maupun Kejaksaan telah menafsirkan diferensiasi fungsional secara sempit. Diferensiasi fungsional yang telah diatur dalam KUHAP dengan baik, pada praktik di lapangan dijadikan alasan agar masing-masing lembaga hanya menjalankan tugas dan

⁴⁹ Jan Maringka, dalam makalah berjudul **Kebijakan Dan Strategi Dalam Mewujudkan Penguatan Kejaksaan Secara Kelembagaan**, disampaikan pada seminar dengan tema “**Strategi Penguatan Fungsi Kejaksaan dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia**” yang dilaksanakan oleh PERSADA LPPM UB, tanggal 10 Desember 2015 di Studio UB TV Lantai 2 Rektorat Universitas Brawijaya, Malang.



wewenang masing-masing tanpa adanya pengawasan antar lembaga. Diantara lembaga penegak hukum terdapat sekat yang membentengi setiap kewenangan lembaga sehingga tidak boleh ada campur tangan dari lembaga lainnya. Akibat dari persepsi yang demikian maka terciptalah pola yang salah dalam sistem peradilan pidana. Penyidik menganggap bahwa persoalan penyidikan ada dibawah kekuasaan penyidik oleh karenanya penyidik tidak berkenan untuk diawasi oleh kejaksaan, sebaliknya kejaksaan juga menganggap bahwa tugasnya hanya sebatas menuntut dipersidangkan sehingga sebagai penuntut umum mereka tidak peduli dengan segala proses pada tahap penyidikan. Akhirnya diantara kedua pihak tersebut tidak mengenal istilah saling mengawasi atau saling berkoordinasi.

Penyidik kepolisian diibaratkan sebagai seorang koki yang memasak makanan di dapur sedangkan jaksa bertugas untuk mencicipi masakan yang telah di masak oleh penyidik dan mengantarkannya ke hakim. Jaksa tidak perlu mengetahui apa saja bumbu masakan dan bagaimana cara mengolahnya, jaksa hanya harus menilai masakan tersebut bumbunya pas atau tidak. apabila makanan tersebut sudah terasa nikmat maka jaksa akan menyajikannya di depan hakim untuk dibuktikan apakah makanan tersebut benar-benar enak atau tidak. Sedangkan apabila masih dirasa kurang masakan tersebut oleh jaksa harus dikembalikan kepada penyidik sampai bumbunya tepat.⁵⁰

Pengibaratkan diatas apabila ditransfer dalam praktik penegakan hukum memiliki arti bahwa jaksa penuntut umum tidak bertugas mengawasi dan mengontrol proses penyidikan dalam rangka memperoleh alat bukti. Penuntut

⁵⁰ Dalam Wawancara dengan AKBP Karim, Kabag Pengawasan dan Penyidikan Satuan Reserse Kriminal POLDA Jawa Timur, bertempat di Polda Jatim, pada tanggal 27 November 2015.



umum selama ini bersifat pasif dengan hanya menunggu kedatangan berkas berita acara pemeriksaan dari penyidik. Oleh karena itu wajar saja jika selama ini jaksa tidak memahami kebenaran materiil dari berkas yang diterimanya. Bahkan fatalnya banyak Jaksa yang tidak mengetahui adanya penyidikan perkara pada saat berkas disampaikan kepadanya. Hal ini terjadi karena seringkali SPDP baru diserahkan oleh penyidik bersamaan dengan datangnya berkas perkara atau tidak jarang pula baru dikirim setelah berkas perkara sudah berada ditangan penuntut umum.⁵¹

Terlambatnya pengiriman SPDP ini tentu sangat tidak sesuai dengan apa yang digariskan oleh prosedur hukum acara pidana dalam KUHAP. Karena seharusnya SPDP dikirim pada tahap awal penyidikan sebagai wujud asas saling koordinasi antar lembaga. Fakta cacatnya prosedur pengiriman SPDP ini tentu sangat menciderai hukum acara pidana karena pada dasarnya perintah pengiriman SPDP ini mengandung arti yang penting. Dengan adanya penyerahan SPDP kepada penuntut umum, KUHAP bermaksud menerapkan sistem peradilan pidana terpadu yang mensyaratkan adanya interkoneksi dan pengawasan antar lembaga. Bahkan sesuai dengan Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : PER - 036/A/JA/09/2011 Tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum sepatutnya setelah menerima SPDP Kepala Kejaksaan Negeri dengan memperhatikan kompetensi menunjuk penuntut umum untuk mengikuti perkembangan penyidikan sesuai kebutuhan dan berat ringannya kasus.

⁵¹ Dalam Wawancara dengan Darmayani Retno Wiranti, Staf Bidang Pidana Umum, bertempat di Kejaksaan Negeri Kepanjen, pada tanggal 25 Januari 2015



PERJA tersebut juga menegaskan tugas penuntut umum yang ditunjuk untuk melaksanakan koordinasi sedini mungkin dengan penyidik sebelum dilakukannya pemberkasan. Koordinasi yang diwujudkan dalam bentuk konsultasi dan pemberian petunjuk formil maupun materil berkas perkara ini dilakukan sebelum pembuatan berkas perkara dan bahkan seharusnya juga dituangkan dalam Berita Acara. Dengan adanya koordinasi tersebut sebenarnya penuntut umum dapat mengambil langkah strategis untuk memutuskan apakah perkara yang ditangani penyidik adalah tindak pidana, dan mengkonstruksikan apakah suatu perbuatan memenuhi unsur tindak pidana serta melaksanakan gelar perkara sebelum memberikan petunjuk yang menyatakan perkara tersebut bukan tindak pidana atau ada kekeliruan mengenai orangnya.⁵² Sayangnya hal ini tidak diterapkan oleh jaksa penuntut umum dan penyidik. Pengiriman SPDP yang terlambat dari penyidik berujung panjang utamanya pada saat penyidik berniat menghentikan penyidikan kasus yang ditanganinya. Jaksa tentu tidak mengetahui adanya penghentian penyidikan karena jaksa tidak pernah menerima SPDP sebelumnya. Praktiknya jaksa sering kali tidak menerima surat pemberitahuan penghentian penyidikan (SP3) kekerasan seksual karena sebelumnya tidak mendapat SPDP. Kalaupun jaksa menerima SP3 hal ini tidak berarti banyak karena sebelumnya jaksa tidak bisa mengikut perkembangan penyidikan. Dampaknya sudah pasti jaksa tidak dapat mengetahui apakah penghentian penyidikan yang dilakukan oleh penyidik tersebut sah atau tidak. Akibat terakhir adalah jaksa penuntut umum tidak

⁵² Datas Ginting Suka, opcit, hlm 91



akan pernah dapat melakukan upaya pra peradilan untuk menguji sah tidaknya tindakan yang dilakukan penyidik.

Cacat prosedur di atas sangat disayangkan mengingat penuntut umum dapat menjadi diharapkan dapat berperan sebagai wakil negara yang baik dalam melindungi korban kekerasan seksual dan juga melindungi ketentraman masyarakat dari perbuatan yang melanggar rasa kesusilaan tersebut. Bagaimanapun kasus kekerasan seksual baik itu persetubuhan sangat merugikan tidak hanya bagi korban tapi juga masyarakat. Peristiwa kekerasan seksual dapat merusak tatanan norma dalam masyarakat dan juga membawa pengaruh buruk terhadap lingkungannya. Oleh karena itulah kejahatan kekerasan seksual bukan merupakan delik aduan melainkan adalah delik biasa.⁵³ Delik aduan mensyaratkan adanya *klacht* atau pengaduan yang diterjemahkan oleh Adami Chazawi sebagai berikut:⁵⁴

“ Pengaduan adalah suatu pernyataan tegas (lisan atau tertulis atau dituliskan) dari seseorang yang berhak mengadu yang disampaikan kepada penyidik atau penyidik tentang telah diperbuatnya suatu tindak pidana oleh seseorang dengan disertai permintaan agar dilakukan pemeriksaan untuk selanjutnya dilakukan penuntutan ke pengadilan yang berwenang.”

Dalam KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana) delik aduan hanya dirumuskan dalam pasal 72, 73, 74, 75, 284 ayat (2), 287 ayat (2), 293 ayat (2), 319, 320 ayat (2), 321 ayat (3), 332 ayat (2), 335 ayat (2), 367 ayat (2), 369 ayat (2). Dari ketentuan tersebut jelas bahwa ketentuan terkait

⁵³ Baca Lamintang dan F.T Lamintang, **Dasar-Dasar Hukum Pidana Di Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm 217 yang menyatakan bahwa “Delik biasa atau *gewonen delicten* merupakan tindak pidana yang dapat dituntut tanpa diperlukan adanya suatu pengaduan. Sedangkan delik aduan atau *klacht delicten* adalah tindak pidana yang hanya dapat dituntut apabila adanya pengaduan dari orang yang dirugikan”

⁵⁴ Adami Chazawi, **Pelajaran Hukum Pidana Bagian 2 (Penafsiran Hukum Pidana, Dasar Penidaan, Pemberatan dan Peringatan, Kejahatan Aduan, Pembarengan dan Ajaran Kausalitas**, Rajawali Pers, Jakarta, 2002. hlm 201



persetujuan disertai kekerasan yang tercantum pada pasal 285 KUHP tidak termasuk dalam delik Aduan.

Menurut *memori van toelichting* diisyaratkan suatu pengaduan pada beberapa delik tertentu itu berdasarkan pertimbangan bahwa ikut campurnya penguasa di dalam suatu kasus tertentu itu mungkin akan mendatangkan kerugian yang lebih besar bagi kepentingan-kepentingan tertentu dari orang yang telah dirugikan daripada kenyataan. Namun pada dasarnya dalam kasus kekerasan seksual sejatinya peran penguasa untuk membasmi kejahatan tersebut sangatlah penting. Pemerintah dianggap wajib turun tangan karena kejahatan kekerasan seksual dapat mengancam ketertiban masyarakat dan sangat berpengaruh pada masa depan korban.

Oleh karena itu meskipun pada proses penyidikan korban mencabut laporan terkait kasus pemerkosaan yang menyimpannya maka hal ini seharusnya tidak dapat menghentikan proses penyidikan. Karena perlu ditegaskan sekali lagi bahwa kasus kekerasan seksual adalah delik biasa yang mana inisiatif beracara pidananya didasarkan bukan hanya karena kerugian korban semata namun juga pada kepentingan masyarakat luas. Jadi seharusnya dalam penuntutan kasus kekerasan seksual yang merupakan delik biasa tidak perlu didasari permintaan dari pihak yang dirugikan dan otomatis pencabutan laporan dari pihak yang dirugikan juga bukan merupakan dasar hapusnya penuntutan.⁵⁵

Namun kepolisian sepertinya tidak memahami terkait hal tersebut, faktanya kerap salah mengartikan maksud delik aduan dan delik biasa.

⁵⁵ibid, hlm 199



Berbekal kewenangan diskresi yang dimilikinya,⁵⁶ penyidik kerap menawarkan upaya perdamaian antara tersangka dan korban dengan cara menikahkan keduanya. Selanjutnya penyidik meminta agar korban mencabut aduannya dan segera setelah itu akan dibuat surat kesepakatan perdamaian yang ditetapkan oleh Kapolres melalui gelar perkara.⁵⁷ Pihak penyidik menjadikan alasan pencabutan laporan sebagai dasar untuk melakukan penghentian penyidikan.⁵⁸ Dengan dihentikannya perkara ini tersangka hanya perlu lapor setiap hari senin dan kamis selama (dua) bulan⁵⁹ dan setelah itu kasus selesai. Jadi jelas terlihat dalam tahap ini penyidik tidak mengirimkan SP3 kepada penuntut umum pasca adanya penghentian penyidikan.⁶⁰

Anehnya pihak Kepolisian justru menganggap ini sebagai suatu prestasi yang membanggakan karena telah berhasil melaksanakan ADR (untuk tersangka dewasa) ataupun Diversi (untuk tersangka anak). Padahal pelaksanaan diskresi harusnya hanya boleh dilakukan dalam keadaan yang perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, dan kode etik. Perdamaian diluar jalur persidangan seharusnya memperhatikan kepentingan korban seperti kesejahteraan dan tanggung jawab, penghindaran stigma

⁵⁶ Baca Pasal 18 Undang-Undang No 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian

⁵⁷ Dalam Wawancara dengan IPTU Sutiyo, Kepala Unit Pelayanan Perempuan dan Anak Satuan Reserse Kriminal Kepolisian Resor Malang, bertempat di Polres Malang, pada tanggal 25 Januari 2016

⁵⁸ Dalam Wawancara dengan Bripda Lidya Natalia, Penyidik Pembantu Unit Pelayanan Perempuan dan Anak Satuan Reserse Kriminal Kepolisian Resor Malang, bertempat di Polresta Malang, pada tanggal 20 Januari 2016

⁵⁹ Fachrizal/ Afandi, **Problematika Pelaksanaan Diversi Dalam Penyidikan Pidana Dengan Pelaku Anak Di Kepolisian Resort Malang**, dalam Jurnal Arena Hukum, Volume 8 No 1, April 2015, hlm 29.

⁶⁰ Bripda Lidya Natalia, opcit.



negatif, penghindaran pembalasan, keharmonisan masyarakat, kepatutan, kesusilaan dan ketertiban umum.⁶¹

Korban yang dinikahkan dengan pelaku kekerasan seksual pada saat membina kehidupan rumah tangga justru banyak yang menjadi korban kekerasan dalam rumah tangga. Memang hal ini patut dipahami karena dilihat dari sisi prespektif kriminologi motif kejahatan kekerasan seksual adalah untuk motif pemuas nafsu seksual.⁶² Oleh karena itulah meskipun mereka dinikahkan itu tidak bisa menyelesaikan masalah karena hubungan pernikahan mereka bukan didasarkan pada rasa saling mencintai tapi lebih banyak hanya dikarenakan keterpaksaan. Pelaku terpaksa menikah agar tidak dipenjarakan dan korban terpaksa menikah karena menghilangkan aib keluarga. Melihat kenyataan ini lebih jauh dapat disimpulkan bahwa adanya ADR dalam kasus kekerasan seksual justru mendorong korban untuk dikorbankan kedua kalinya dan jatuh ke jurang kegelapan yang lebih jauh.

Apalagi ADR ini tidak bisa diterapkan pada setiap kasus, bahkan untuk perkara kekerasan seksual yang tersangkanya adalah anak saja penyidik tidak diperkenankan untuk melaksanakan diversifikasi,⁶³ apalagi jika kasus tersebut dilakukan oleh orang dewasa. Seharusnya penyidik sama sekali tidak diperkenankan menerapkan ADR dalam kasus kekerasan seksual.

⁶¹ Marlina, **Peradilan Pidana Anak di Indonesia (Pengembangan Konsep Diversi dan Restoratif Justice)**, Refika Aditama, 2009, Bandung, hlm 170

⁶² Romli Atmasmita, **Teori dan Kapita Selekta Kriminologi**, Refika Aditama, Bandung, 2010, hlm 66.

⁶³ Baca Lucky Endrawati, dalam Makalah berjudul **Urgensi Restorative Justice dalam Sistem Peradilan Pidana Anak**, disampaikan dalam Workshop Sistem Penuntutan Peradilan Anak bagi Penegak Hukum dan Akademisi Se-Malang Raya, yang dilaksanakan oleh Bagian Pidana FH UB dan PERSADA, tanggal 7 Agustus 2015 Auditorium Lantai 6 Fakultas Hukum Unibraw, Malang.



Tidak adanya pengawasan dan batasan bagi polisi dalam melaksanakan diskresi inilah yang menjadikan penggunaan diskresi rawan disalahgunakan sehingga baik buruknya diskresi tersebut sangat bergantung pada subjektivitas penyidik. Oleh karenanya penting sekali pengawasan horisontal penuntut umum. Penuntut umum perlu mengetahui perkembangan penyidikan dan turut hadir dalam gelar perkara. Sehingga ketika ada kejanggalan pada saat terjadinya perdamaian, penuntut umum dapat mengajukan upaya pra peradilan. Upaya Pra peradilan merupakan satu-satunya jalan agar penuntut umum dapat memperjuangkan keadilan bagi korban dan juga masyarakat. Selama ini pra peradilan tidak pernah pernah dilaksanakan karena jaksa penuntut umum dihadapkan pada kondisi yang sulit untuk memantau proses penyidikan, sehingga penuntut umum tidak mengetahui apakah penghentian penyidikan tersebut layak atau tidak. Bahkan banyak jaksa yang tidak mengetahui kewenangan pra peradilan yang dimilikinya karena dalam peraturan teknisnya (PERJA) tidak mengatur adanya wewenang tersebut.⁶⁴ Menanggapi lemahnya kedudukan jaksa dalam pengawasan horisontal penghentian penyidikan kasus kekerasan seksual ini, maka perlu adanya upaya rekonstruksi agar sistem peradilan pidana yang diibaratkan seperti “bejana berhubungan” ini bisa berjalan efektif.⁶⁵ Dengan adanya rekonstruksi diharapkan tercipta suatu keterpaduan penegakan hukum yang menghasilkan keadilan bagi korban, negara dan masyarakat.

⁶⁴ Dalam Wawancara dengan Samsul A. Sahubawa, Jaksa Fungsional Pidana Umum, bertempat di Kejaksaan Negeri Malang, pada tanggal 22 Januari 2016.

⁶⁵ Jan Marinka, *opcit.*



C. Rekonstruksi Fungsi Pengawasan Horizontal Penuntut umum Terhadap Penghentian Penyidikan Kejahatan Kekerasan Seksual

Berbeda halnya dengan negara Thailand, Inggris, dan Belgia yang masih mengenal tuntutan dari swasta (korban) dalam perkara pidana, Indonesia tidak memberikan ruang bagi korban untuk menuntut terdakwa ke pengadilan secara langsung dan mandiri. Indonesia memberikan wewenang penuntutan hanya mutlak kepada jaksa penuntut umum sebagai pemegang fungsi, *dominus litis* sekaligus lembaga yang berperan sebagai wakil negara dalam melindungi korban dan kepentingan masyarakat.⁶⁶ Oleh karena itu peranan jaksa sangat diperlukan untuk merumuskan dan mengendalikan kebijakan pidana agar langkah penyidikan dan penuntutan dapat berada dijalur yang searah.⁶⁷

Apabila dilihat dalam sejarahnya sejak tanggal 17 Desember 1945 hingga 31 Desember 1981 Indonesia menganut Reglemen Indonesia yang diperbaharui (RIB S. 1941 no 44), saat itu wewenang penyidikan berada dalam kekuasaan kejaksaan, hal ini juga sesuai dengan bunyi Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia yang menyatakan bahwa jaksa dapat mengadakan penyidikan lanjutan terhadap kejahatan dan pelanggaran serta mengawasi dan mengkoordinasi alat-alat penyidik. Jadi pada masa Reglemen Indonesia yang diperbaharui, kejaksaan merupakan pimpinan penyidikan dalam penyidikan. Polisi hanya berperan sebagai pembantu kejaksaan yang ditunjuk oleh Jaksa Agung untuk melakukan penyidikan.⁶⁸

⁶⁶ Andi hamzah, **Hukum Acara Pidana Indonesia**., opcit hlm 9

⁶⁷ Anonim, Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Kejaksaan Republik Indonesia, 2012, hlm 7

⁶⁸ Topo Santoso, **Polisi dan Jaksa : Keterpaduan atau Pergulatan?** Pusat Studi peradilan Pidana (centare for Indonesian Criminal Justice Studies), Depok, 2000, hlm 4.



Namun pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara pidana (KUHP) kewenangan jaksa untuk penyidikan semakin diperlemah seiring dengan bertambahnya penguatan kepada lembaga kepolisian. Berdasarkan Pasal 284 KUHP saat ini kejaksanaan hanya dapat menyidik perkara tindak pidana korupsi, ekonomi, dan subversi. Kewenangan menyidik perkara korupsi inipun saat ini juga telah dikurangi sejak terbentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Berkurangnya wewenang penyidikan ini menurut peneliti tidak menjadi pokok masalah, karena pada dasarnya peneliti sepakat dengan penyerahan wewenang penyidikan kepada kepolisian. Selain untuk efektifitas hal ini juga agar tidak terjadi tumpah tindih kewenangan. Namun pelepasan wewenang penyidikan ini harusnya diiringi dengan pelaksanaan pengawasan horisontal yang baik. Bagaimanapun juga tugas dan wewenang penyidik dan penuntut umum saling berkaitan. Penyidik dan penuntut umum merupakan sebagai satu paket sistem yang harusnya dapat bekerjasama dengan baik untuk menghasilkan dan memperjuangkan berkas perkara ke persidangan. Keterpaduan dan harmonisasi antara kedua lembaga ini memiliki peranan yang sangat besar dalam proses pembuktian di persidangan. Oleh karena itu meskipun wewenang penyidikan yang dimiliki oleh kejaksanaan telah dihapus namun jaksa penuntut umum sebagai manager sistem peradilan pidana⁶⁹ harus tetap diberi ruang yang lebar untuk melakukan pengawasan agar proses penyidikan berjalan dengan baik dan terhindar dari praktik penyalagunaan kewenangan. Jaksa adalah pemegang

⁶⁹ Fachrizal Afandi dalam makalah berjudul **Asas Oportunitas Dan Fungsi Jaksa Sebagai Manajer Sistem Peradilan Pidana Indonesia**, disampaikan pada seminar dengan tema “**Strategi Penguatan Fungsi Kejaksanaan dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia**” yang dilaksanakan oleh PERSADA LPPM UB, tanggal 10 Desember 2015 di Studio UB TV Lantai 2 Rektorat Universitas Brawijaya, Malang.



Dominus Litis dan bisa diartikan juga sebagai *Master Of Procedure* atau pemiliknya hukum acara, sehingga seharusnya jaksa lebih diperkuat kewenangan pengawasannya bukan justru diperlemah.

Berbagai penjelasan dan kajian yang telah dikemukakan diatas semakin mempertebal keyakinan akan pentingnya rekonstruksi fungsi pengawasan horisontal penuntut umum terhadap penghentian penyidikan tindak pidana kekerasan seksual. Arti makna rekonstruksi di dalam penelitian ini tidak bermaksud untuk menciptakan sebuah konsep yang baru melainkan melalui penelitian ini diharapkan semangat diferensiasi fungsional yang dibawa oleh KUHAP dapat berjalan sebagaimana mestinya yakni dengan cara memperbaiki kerusakan atau kelemahan yang ada dalam konstruksi sistem peradilan pidana di Indonesia.

Gagasan rekonstruksi ini terlahir dari pemikiran bahwa saat ini Indonesia seharusnya sudah bangkit dari label negara yang senang menciptakan badan atau lembaga baru.⁷⁰ Selama ini pembentukan badan baru kurang berjalan efektif karena dianggap tidak menyelesaikan masalah namun justru menambah kegaduhan wewenang antara lembaga lama dengan lembaga yang baru dibentuk. Pada praktiknya lembaga baru seringkali memiliki kewenangan yang beririsan dengan lembaga sebelumnya. Selain itu kelemahan kebijakan untuk membentuk lembaga baru ini adalah terjadinya pembengkakan anggaran untuk membiayai fasilitas, gaji sumber daya manusianya dan lain-lain. Oleh sebab itulah dibanding membentuk lembaga baru lebih baik memberikan penguatan atau perbaikan terhadap lembaga yang sudah ada. Rekonstruksi merupakan cara yang tepat untuk memperbaiki kelemahan Lembaga Kejaksaan maupun Kepolisian. Pelaksanaan rekonstruksi ini

⁷⁰ Jan Marinka, opcit.



harus didasarkan pada asas-asas dan tujuan hukum. Bentuk rekonstruksi fungsi pengawasan horisontal penuntut umum terhadap penghentian penyidikan kasus kekerasan adalah melalui perbaikan norma-norma yang mengatur hubungan keduanya agar asas-asas hukum acara peradilan pidana dapat tercapai dengan baik.

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya pelaksanaan pengawasan horisontal ini sangat penting untuk menghindari penyalahgunaan wewenang penyidik dalam penghentian penyidikan kasus kekerasan seksual. Penuntut umum sebagai wakil negara dalam melindungi korban maupun masyarakat harus mampu memastikan bahwa keadilan benar-benar ditegakkan. Adapun bentuk rekonstruksi ini dilakukan terhadap peraturan-peraturan sebagai berikut:

1. Revisi Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

Pada pembahasan sebelumnya telah dijelaskan bahwa KUHAP telah mengakomodir pengawasan horisontal penghentian penyidikan oleh penuntut umum kepada penyidik, namun sayangnya di dalam KUHAP sendiri masih terdapat kelemahan. KUHAP memberikan wewenang pra peradilan namun tidak memberikan penuntut umum wewenang untuk mengontrol perkembangan penyidikan. dari penjelasan tersebut dapat diketahui bahwa ada kewenangan yang diloncati oleh KUHAP yang artinya tidak diatur dengan baik sehingga menyebabkan wewenang pra peradilan tidak akan pernah bisa dilaksanakan. Oleh karenanya perlu ada rekonstruksi yang meliputi tentang:

- a. Perubahan pasal terkait Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP)



Wujud pengawasan horisontal yang dapat dilakukan oleh penuntut umum kepada penyidik pertama kali ditunjukkan dengan adanya penyerahan surat pemberitahuan dimulainya penyidikan (SPDP) yang diatur pada Pasal 109 ayat (1) KUHAP. Berdasarkan rumusan pasal KUHAP tersebut saat penyidik memulai penyidikan wajib untuk memberitahukannya kepada penuntut. Menurut Lamintang dan Theo Lamintang dimulainya penyidikan ditandai dengan telah dilakukannya upaya paksa terhadap terduga seperti penangkapan, penahanan, penyitaan, dan lain lain. Sedangkan PERKAP No 14 Tahun 2012 menyebutkan bahwa SPDP dikirim setelah terbitnya surat perintah penyidikan. Meskipun begitu, KUHAP dan PERKAP tidak secara tegas mengatur waktu kapan dimulainya penyidikan akhirnya penyidikpun seringkali terlambat menyerahkan SPDP dan melalaikan ketentuan tersebut karena tidak jelasnya aturan. Selain itu ketika SPDP tidak serahkan kepada penuntut umum penyidik tidak dikenai sanksi apapun sehingga penyidik menganggap bahwa ketentuan ini tidak penting untuk dilaksanakan. Padahal pengiriman SPDP ini sangat dibutuhkan bagi jaksa untuk dapat mengetahui kasus yang sedang disidik polisi dan mengawal perkembangan penyidikannya.

Pengawasan horisontal memiliki pengaruh yang sangat besar baik ketika perkara tersebut lanjut ke persidangan ataupun dihentikan di tingkat penyidikan. Karena penuntut umum sebagai pemegang fungsi *dominus litis* bertanggung jawab pada perkembangan proses penyidikan sebagai wujud *check and balances* antara kejaksaan dan



kepolisian untuk menghindari praktik *abuse of power* dan memberikan jaminan penegakan keadilan bagi korban kekerasan seksual.

Perbaikan pada norma SPDP yang tercantum pada **Pasal 109 ayat (1) KUHAP** ini sebenarnya telah diusulkan oleh tim MAPPI FH UI yang sedang mengajukan *judicial review* terhadap KUHAP ke Mahkamah Konstitusi.⁷¹ Peneliti sangat sepakat dengan *judicial review* tersebut khususnya yang berkaitan dengan penegasan waktu penyerahan SPDP satu hari setelah dikeluarkannya surat perintah penyidikan. Apabila dalam waktu satu hari SPDP belum dapat dikirim paling tidak peneliti sepakat dengan pendapat prof. Andi Hamzah⁷² bahwa penyidik diperbolehkan untuk menyampaikan informasi tentang dimulainya penyidikan dengan cara melalui telepon, sms, e-mail, dengan lisan. Hal ini dikarekan esensi dari SPDP bukan hanya formalitas semata tapi lebih dari itu adalah agar kejaksan segera dapat menunjuk jaksa peneliti yang akan melakukan pengawasan dan melaksanakan koordinasi terkait pelaksanaan penyidikan.

Namun demikian peneliti kurang sepakat dengan implikasi yang ditawarkan dalam *judicial review* tim MAPPI FH UI yang menyatakan apabila SPDP tidak segera diserahkan maka penyidikan dinyatakan batal demi hukum. Patut dicermati bahwa SPDP yang tidak segera

⁷¹ Choky R. Ramadhan, dalam makalah berjudul **Gugatan Konstitusional Prapenuntutan Pada Perkara Pidum**, disampaikan pada seminar dengan tema **“Strategi Penguatan Fungsi Kejaksan dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia”** yang dilaksanakan oleh PERSADA LPPM UB, tanggal 10 Desember 2015 di Studio UB TV Lantai 2 Rektorat Universitas Brawijaya, Malang.

⁷² Andi Hamzah, dalam makalah berjudul **Pembaharuan Hukum Acara Pidana**, disampaikan pada seminar dengan tema **“Strategi Penguatan Fungsi Kejaksan dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia”** yang dilaksanakan oleh PERSADA LPPM UB, tanggal 10 Desember 2015 di Studio UB TV Lantai 2 Rektorat Universitas Brawijaya, Malang.



dikirimkan merupakan kesalahan dari aparat penegak hukum namun lagi-lagi korban harus dikorbankan untuk kedua kalinya dengan alasan penyidikan terhadap kasus yang dideritanya batal demi hukum. Justru seharusnya di dalam sistem peradilan pidana Indonesia terdapat sanksi khusus yang diberikan kepada penyidik yang melalaikan tugasnya.

Selain itu perlu ada akses yang dapat ditempuh korban untuk melaporkan kelalaian kepolisian dalam membuat dan mengirimkan SPDP kepada lembaga kejaksaan yang telah diamanahkan sebagai wakil negara untuk melindungi korban dan kepentingan masyarakat.

d. Penambahan pasal terkait pengawasan horisontal penuntut umum

Disamping penegasan waktu dan implikasi terhadap kelalaian pengiriman SPDP menurut peneliti didalam KUHAP juga perlu adanya pasal pengikat yang menegaskan tugas dan wewenang jaksa pasca menerima SPDP yakni untuk melakukan pengawasan dan pengendalian perkembangan penyidikan. Bentuk pengawasan yang dapat dilakukan oleh jaksa adalah sebagai berikut:

- 1) Jaksa harus ikut serta menerima SP2HP (surat pemberitahuan perkembangan hasil penyidikan)
- 2) Jaksa harus ikut serta dalam setiap tahap gelar perkara utamanya gelar perkara untuk memutuskan penghentian penyidikan

Pemantauan ini berguna agar jika sewaktu-waktu penyidik memutuskan untuk menghentikan penyidikan secara sewenang-wenang jaksa dapat mengajukan upaya pra peradilan yang selama ini sama



sekali tidak pernah dilaksanakan. Padahal pra-peradilan tentang sah tidaknya penghentian penyidikan merupakan salah satu wewenang yang penting dilakukan untuk menghindari praktik *abuse of power* pejabat kepolisian. Seperti yang sudah dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya bahwa penyidik sering kali melakukan penghentian penyidikan terhadap kasus kekerasan seksual dengan alasan mediasi atau karena laporan telah dicabut. Padahal kasus kekerasan seksual berupa pemerkosaan atau persetubuhan bukan merupakan delik aduan. Sehingga pencabutan laporan harusnya tidak bisa menjadi dasar penghentian penyidikan.

Oleh karenanya proses penyidikan harus diawasi oleh penuntut umum, karena bagaimanapun tidak semua penyidik adalah sarjana hukum sedangkan pasti semua jaksa sarjana hukum.⁷³ Jadi harapannya jaksa harus terlibat dalam pengawasan penyidikan untuk meluruskan penghentian penyidikan yang sering salah kali dilakukan dengan salah oleh penyidik.

2. Revisi Peraturan Kepala Kepolisian (PERKAP) dan Peraturan Jaksa Agung (PERJA)

Kebijakan untuk merevisi KUHAP tentunya harus diikuti dengan adanya perevisian terhadap peraturan teknis yang mengikat kedua lembaga yakni kepolisian dan kejaksaan agar dapat secara detail menjabarkan maksud KUHAP utamanya yang berkaitan dengan fungsi pengawasan horisontal. KUHAP dalam sistem peradilan pidana merupakan hal yang sangat mendasar

⁷³ Choky R. Ramadhan, opcit



yang menjadi acuan utama pelaksanaan penanganan perkara pidana. Sesuai dengan asas legalitas yang ada dalam hukum acara pidana, aparat penegak hukum wajib untuk patuh pada ketentuan yang bersumber dari undang-undang. Undang-Undang berada di atas segalanya Jadi aturan dalam PERKAP dan PERJA harus memiliki kesesuaian dengan KUHAP agar dapat dilaksanakan oleh penegak hukum.

PERKAP maupun PERJA selama ini hanya bersifat teknis mengatur ketentuan di dalam internal lembaganya dan tidak menjembatani adanya hubungan antar lembaga. Oleh karena itu perlu adanya pasal yang mengatur terkait mekanisme atau prosedur pengawasan horisontal yang dapat dilakukan oleh jaksa penuntut umum pada tingkat penyidikan utamanya berkaitan dengan penghentian penyidikan.

PERKAP No 14 Tahun 2012 tentang manajemen tindak pidana perlu dilakukan beberapa revisi selain yang berhubungan dengan SPDP, PERKAP ini perlu menjelaskan pengawasan horisontal lain yakni berupa pemberian SP2HP kepada penuntut umum. SP2HP yang merupakan kependekan dari Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan adalah layanan pemberian informasi kepada pelapor tentang mana perkembangan perkara yang ditangani oleh pihak Kepolisian. Jadi selama ini SP2HP hanya wajib diberikan untuk pelapor secara berkala paling sedikit 1 kali setiap 1 bulan guna untuk menjamin akuntabilitas dan transparansi penyelidikan/ penyidikan. SP2HP sekurang-kurangnya memuat tentang: a. pokok perkara; b. tindakan penyidikan yang telah dilaksanakan dan hasilnya; c. masalah/kendala yang dihadapi dalam penyidikan; d. rencana tindakan selanjutnya;



dan e. himbuan atau penegasan kepada pelapor tentang hak dan kewajibannya demi kelancaran dan keberhasilan penyidikan.⁷⁴

SP2HP sebenarnya apabila dilihat dari jenisnya terdiri dari beberapa bentuk yakni: 1) Perkembangan hasil penelitian Laporan; 2) Perkembangan hasil penyelidikan belum dapat ditindaklanjuti ke penyidikan; 3) Perkembangan hasil penyelidikan akan dilakukan penyidikan; 4) Perkembangan hasil penyidikan; dan 5) SP3 (Surat Perintah Pemberhentian Penyelidikan).⁷⁵ Dari berbagai jenis SP2HP tersebut yang dimaksud peneliti wajib diberikan kepada penuntut umum adalah tentang perkembangan penyidikan dan pemberitahuan penghentian penyidikan. Berkaitan dengan penyerahan SP3 kepada penuntut umum saat ini memang sudah diatur di dalam PERKAP namun tidak ada ketentuan tentang penyerahan surat perkembangan penyidikan. Mengingat betapa pentingnya pengawasan horisontal terhadap perkembangan penyidikan untuk mengetahui apakah penghentian penyidikan tepat atau tidak maka peneliti merasa perlu adanya penambahan pasal dalam PERKAP yang mengatur penyerahan SP2HP kepada penuntut umum. Apabila penyidik tidak menyerahkan SP2HP maka penuntut umum dapat meminta penyidik untuk segera menyerahkan SP2HP. Selanjutnya jika penyidik tetap tidak menyerahkan SP2HP penuntut umum dapat melaporkan hal tersebut kepada Divisi Propam.

Hal berikutnya yang juga harus diatur secara rinci dalam PERKAP tersebut adalah berkaitan dengan kewajiban penyidik untuk mengundang jaksa peneliti dalam gelar perkara penghentian penyidikan. Sebagaimana

⁷⁴Anonim, *Layanan SP2HP*, 2015 (online) diakses dari polri.go.id pada 10 Desember 2015

⁷⁵ibid



sudah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya bahwa PERKAP No 14 Tahun 2012 menghapus ketentuan dalam PERKAP 12 Tahun 2009 yang berkaitan dengan kehadiran jaksa peneliti dalam gelar perkara. Pasal 122 ayat (2) huruf h PERKAP 12 Tahun 2009 mengatur tentang diundangnya jaksa penuntut umum dalam gelar perkara luar biasa. Namun sayangnya ketentuan ini sudah dihapus dalam PERKAP yang baru. Padahal kehadiran Jaksa dalam gelar perkara penghentian penyidikan sangatlah penting untuk memantau apakah keputusan menghentikan penyidikan sudah tepat atau belum. Jika penuntut umum merasa kebijakan penghentian penyidikan tidak tepat baru kemudian penuntut umum memiliki dasar yang kuat untuk mengajukan pra peradilan sebagai wujud *check and balance*.

Revisi PERKAP di atas tidak akan sempurna apabila tidak didukung dengan perubahan dalam PERJA Nomor : PER - 036/A/JA/09/2011. PERJA yang mengatur standar operasional prosedur (SOP) penanganan perkara tindak pidana umum oleh jaksa penuntut umum tersebut harus menyesuaikan dengan perubahan yang ada dalam KUHAP maupun PERKAP berkaitan dengan pengaturan teknis tentang tindakan jaksa pasca menerima SPDP, tindakan jaksa setelah menerima SP2HP, keterlibatan penuntut umum dalam gelar perkara penghentian penyidikan dan yang paling penting adalah tentang pengajuan pra peradilan. PERJA harus lebih jelas mengatur tata cara pengajuan pra peradilan terkait sah tidaknya penghentian penyidikan. Karena berdasarkan kajian sebelumnya tidak ada satupun pasal dalam PERJA yang menyinggung perihal wewenang penuntut umum untuk mengajukan pra peradilan. Tidak adanya wewenang tentang pra peradilan dalam PERJA inilah



yang membuat jaksa tidak memiliki kekuatan yang penuh mengajukan pra peradilan. Padahal pra peradilan sangatlah penting sebagai wujud tindakan pengawasan yang konkrit terhadap penghentian penyidikan yang semena-mena. Seperti yang disampaikan oleh Jaksa Agung Suprpto, jaksa seharusnya mampu berdiri bagaikan “rostmuur” (batu karang) dalam menghadapi tiap perusak hukum negara sehingga masyarakat tetap menaruh kepercayaan bahwa jaksa adalah salah satu pihak penjaga ketertiban umum.⁷⁶ Dengan upaya mengajukan pra peradilan inilah yang membuktikan keseriusan jaksa dalam melindungi kepentingan korban dan masyarakat.

3. Pembentukan Peraturan Bersama Antara Kepolisian dan Kejaksaan tentang Pedoman Koordinasi dalam Penanganan Perkara Pidana Kekerasan Seksual.

Pembentukan peraturan bersama antara kepolisian dan kejaksaan yang berkaitan dengan pengaturan peningkatan koordinasi dalam penanganan perkara pidana kekerasan seksual sangatlah penting untuk menyamakan suhu dan menjaga harmonisasi penanganan perkara pidana. Dengan adanya peraturan bersama akan tercipta sinkronisasi dalam menanggulangi tindak pidana kekerasan seksual. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya dalam peraturan teknis yang mengikat masing-masing lembaga seperti PERKAP dan PERJA tidak bisa memuat secara rinci hubungan kerjasama dan koordinasi antara kedua lembaga. Oleh karena itu perlu adanya norma yang mengatur hubungan keduanya. Sehingga kedua belah pihak bisa saling mengawasi dan mengontrol tugas-tugasnya. Pihak Kepolisian dalam hal ini

⁷⁶ Iip D. Yahya, *Mengadili Menteri Memeriksa Perwira Jaksa Agung Soeprpto dan Penegakan Hukum di Indonesia Periode 1950-1959*, Gramedia, Jakarta, 2004, hlm 26



tentu harus bersifat kooperatif dan membuka diri agar penuntut umum juga dapat mengakses segala informasi berkaitan dengan perkembangan tahapan penyidikan. Bentuk akses yang harus diakses di dalam Peraturan Bersama ini utamanya berkaitan dengan pengiriman SPDP, SP2HP, ketentuan pelaksanaan gelar perkara, penyerahan SP3, dan upaya Pra peradilan.

Sebenarnya di Indonesia sudah terdapat ketentuan yang mengatur hubungan antar lembaga dalam sistem peradilan pidana secara umum yakni yang tertuang dalam Keputusan Bersama Mahkamah Agung, Menteri Kehakiman, Kejaksaan Agung, dan Kapolri No. 08/KMA/1984, No M.02-KP.10.06 Tahun 1984, No KEP-076/J.A/3/1984, No. Pol KEP/04/III/1984 tentang Peningkatan Koordinasi dalam Penanganan Perkara Pidana. Namun sayangnya ketentuan ini sudah tidak relevan lagi dan tidak bisa dijadikan acuan dalam melaksanakan penegakan hukum.⁷⁷ Selain itu MAHKEJAPOL di atas merupakan keputusan (*beschikking*) antara banyak lembaga yang meliputi Mahkamah Agung, Menteri Kehakiman, Kejaksaan Agung, dan Kapolri sedangkan peneliti memandang bahwa yang sangat urgen untuk dibentuk adalah sebuah peraturan (*regeling*) yang dibuat antara lembaga Kepolisian dan Kejaksaan saja. Urgensitas untuk membentuk peraturan bersama diantara kedua lembaga yang khusus berkaitan dengan tindak pidana kekerasan seksual tersebut dikarenakan jenis tindak pidana ini perlu sekali ditangani secara maksimal, disamping itu kepolisian dan kejaksaan merupakan sebuah paket penegak hukum yang memiliki orientasi yang sama

⁷⁷ Setiawan Nurdayasakti, disampaikan pada Seminar Proposal Tugas Akhir Hilmy Faidulloh Ali dengan judul Tinjauan Yuridis Pengiriman Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) Dari Penyidik Kepada Jaksa Penuntut Umum dalam Mewujudkan Integrated criminal Justice System, di Gedung GY.1 Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.



untuk membuktikan kesalahan tersangka/terdakwa jadi perlu ada koordinasi yang baik antara keduanya. Penyidik kepolisian bertugas untuk mencari alat bukti dan jaksa penuntut umum bertugas membuktikannya dipersidangan. Kewenangan keduanya saling berkaitan, sehingga perlu adanya pengaturan yang berisi pedoman koordinasi dan juga pengaturan tentang pengawasan horisontal antar lembaga tersebut. Harapannya dengan adanya peraturan bersama ini ke depan jaksa penuntut umum maupun penyidik bisa melaksanakan koordinasi dengan baik. Utamanya dalam penelitian ini adanya peraturan bersama ini bertujuan untuk semakin memperkuat fungsi jaksa dalam melakukan pengawasan horisontal terhadap penghentian penyidikan kasus kekerasan seksual yang dilakukan oleh Lembaga Kepolisian.

Berbagai bentuk rekonstruksi di atas agar dapat dipahami dengan lebih jelas peneliti sajikan secara ringkas dalam bentuk tabel sebagai berikut:

Tabel 3

Rekonstruksi Fungsi Pengawasan Horisontal Penuntut Umum Terhadap Penghentian Penyidikan Kekerasan Seksual

No	Bentuk Rekonstruksi	Keterangan
1	Revisi Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana	<p>a. Perubahan Pasal 109 ayat (1) KUHAP tentang ketentuan pengiriman SPDP (penambahan batas waktu pengiriman SPDP dan sanksi apabila tidak mematuhi nya)</p> <p>b. Penambahan pasal dalam KUHAP yang menyatakan tugas penuntut umum untuk melaksanakan pengawasan horisontal setelah menerima SPDP</p>
2	Revisi PERKAP No 14 Tahun 2012 Tentang Manajemen Tindak Pidana	a. Perubahan pasal terkait pengiriman tidak SPDP kepada penuntut umum disertai sanksi apabila tidak mematuhi nya (lebih diperjelas bahwa SPDP



		<p>wajib dikirimkan kepada penuntut umum secara tepat waktu)</p> <p>b. Perubahan ketentuan pasal terkait kewenangan penyidik mengirimkan SP2HP (ditambah kewajiban mengirim SP2HP kepada penuntut umum)</p> <p>c. Penambahan pasal yang mengatur keterlibatan jaksa peneliti dalam gelar perkara penghentian penyidikan.</p>
<p>3</p>	<p>Revisi Peraturan Jaksa Agung No PER-036/A/JA/09/2011 Tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum</p>	<p>a. Penambahan pasal tentang kewenangan penuntut umum menerima SP2HP dari penyidik</p> <p>b. Penambahan pasal yang mengatur keterlibatan jaksa peneliti dalam gelar perkara penghentian penyidikan</p> <p>c. Penambahan pasal yang memuat sanksi apabila penuntut umum tidak melakukan koordinasi dan mengawal perkembangan penyidikan</p> <p>d. Penambahan pasal tentang wewenang penuntut umum untuk mengajukan pra peradilan terhadap sah tidaknya penghentian penyidikan yang dilakukan oleh penyidik</p>
<p>4</p>	<p>Pembentukan Peraturan Bersama Antara Kepolisian dan Kejaksaan tentang Pedoman Koordinasi dalam Penanganan Perkara Pidana Kekerasan Seksual</p>	<p>Pembentukan peraturan ini memuat secara rinci tentang pengawasan horisontal penuntut umum terhadap penyidik tentang penanganan perkara pidana yang meliputi teknis SPDP, SP2HP, pelaksanaan gelar perkara dan pra peradilan.</p>

Sumber: Data Primer dan Sekunder, diolah, 2016



BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah diuraikan peneliti di atas, maka dapat disimpulkan bahwa:

- a. Fungsi pengawasan horisontal penuntut umum terhadap penghentian penyidikan terjelma dengan adanya wewenang pra peradilan di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP). KUHP yang merupakan acuan pelaksanaan hukum acara tertinggi dalam sistem peradilan pidana di Indonesia memberikan wewenang pra peradilan sebagai bentuk penerapan asas saling koordinasi dan diferensiasi fungsional. Namun yang menjadi masalah wewenang pra peradilan selama ini tidak bisa dijalankan karena tidak diimbangi adanya wewenang penuntut umum dalam mengawasi perkembangan penyidikan. Selain itu terdapat disharmonis antara KUHP dengan peraturan yang menjabarkan ketentuan dalam KUHP secara lebih teknis yaitu PERJA dan PERKAP. Adanya disharmonisasi peraturan ini menyebabkan adanya kepingangan pelaksanaan sistem peradilan pidana. Peraturan lebih teknis inipun tidak mampu menjembatani kewenangan pengawasan horisontal yang ada dalam KUHP dengan baik. Kondisi ini semakin diperburuk karena aparat penegak hukum sendiri sering kali tidak patuh terhadap peraturan hukum acara yang berlaku.
- b. Bentuk rekonstruksi fungsi pengawasan horisontal penuntut umum terhadap penghentian penyidikan kasus kekerasan seksual untuk menghindari adanya penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) oleh penyidik adalah dengan adanya revisi KUHP, PERKAP, PERJA dan juga dibentuknya Peraturan Bersama Antara



Kejaksaan dan Kepolisian. Rekonstruksi fungsi pengawasan ini sangat penting untuk memaksimalkan peran penuntut umum sebagai wakil negara dalam melindungi korban dan juga menjaga ketertiban masyarakat, khususnya dalam kaitannya dengan tindak pidana kekerasan seksual.

B. Saran

Berdasarkan pembahasan dan kesimpulan yang telah disampaikan di atas, maka peneliti berupaya memberikan saran atau rekomendasi sebagai berikut:

1. Dalam rangka mewujudkan sistem peradilan pidana terpadu serta sebagai wujud komitmen pemerintah dalam melindungi masyarakat dan memberikan keadilan bagi korban kasus kekerasan seksual diharapkan pemerintah mendukung dan merealisasikan adanya rekonstruksi pengawasan horisontal penuntut umum terhadap penghentian penyidikan tindak pidana kekerasan seksual.
2. Aparat penegak hukum diharapkan mampu menjaga marwah penegakan hukum dengan melaksanakan tugas dan wewenangnya secara baik sebagaimana yang telah diatur di dalam peraturan perundang-undangan.