

# RINGKASAN EKSEKUTIF

## AUDIT KUHAP

### **“Studi Evaluasi terhadap Keberlakuan Hukum Acara Pidana Indonesia”**

Meskipun telah diundangkan sejak lebih dari 40 tahun yang silam, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) masih menjadi acuan utama operasionalisasi sistem peradilan pidana di Indonesia. Dalam kurun waktu yang sama, praktik hukum acara pidana berkembang sedemikian pesatnya dan perlahan mengungkap ketidaksempurnaan bangunan dasar dan desain sistem peradilan pidana yang diatur dalam KUHAP.

Audit KUHAP disusun dengan tujuan menyediakan potret utuh mengenai problematika hukum acara pidana Indonesia berdasarkan bukti-bukti faktual dalam praktik peradilan. Pada bagian pertama, konteks analisis ditujukan pada kesenjangan regulasi dan deviasi yang ditunjukkan pada tataran implementasi. Asumsi-asumsi dasar yang dibangun berkenaan dengan keutuhan dan keterpaduan sistem peradilan pidana Indonesia diuji dengan mendasarkannya pada riset dan observasi empiris, termasuk penelaahan mendalam terhadap putusan-putusan pengadilan. Penelitian ini juga merekam dinamika terkini hukum acara pidana yang diterjemahkan, dibentuk, dan dimaknai ulang oleh pengadilan, tak terkecuali melalui perkara-perkara yang diadili oleh Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi.

Pada bahasan berikutnya, studi ini juga meninjau ulang struktur dan ketepatan usulan perubahan hukum acara pidana yang dirumuskan dalam RUU KUHAP versi 2012. Kesenjangan yang ditemukan pada bagian sebelumnya dibenturkan dengan rumusan perubahan RUU KUHAP untuk selanjutnya dianalisis guna memformulasikan skema ideal reformasi sistem peradilan pidana yang lebih menjamin profesionalitas penegakan hukum sama baiknya dengan perlindungan, penghormatan, dan pemenuhan hak asasi manusia. Dengan kompleksitas yang sedemikian rumitnya, perubahan KUHAP tentu harus diikuti dengan penyesuaian pada berbagai instrumen hukum lainnya yang berhubungan dengan sistem peradilan pidana, seperti Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Kejaksaan, Undang-Undang Pemasarakatan, dan lain sebagainya.

Dalam kaitannya dengan keterpaduan sistem peradilan pidana, konsep diferensiasi fungsional yang didesain untuk mempertegas independensi dan menyelesaikan tumpang-tindih kewenangan penanganan perkara pidana justru menimbulkan banyak persoalan dalam praktik. Hilangnya fungsi pengendalian perkara sejak awal tahap penyidikan (*dominus litis*) yang dimiliki kejaksaan seperti pada rezim *Herzienne Indlansch Reglement* (HIR) 1941 dan *Reglement op de Rechterlijke Organisatie en het Beleid de Justitie in Indonesie* (RO) 1847 mengakibatkan tidak terintegrasinya strategi penanganan perkara pidana dan berujung pada berkurangnya kualitas penegakan hukum. Selain itu, prapenuntutan yang diharapkan dapat menjembatani koordinasi penyidik dengan penuntut umum tidak berjalan efektif dan cenderung membahayakan keutuhan penanganan perkara. Puluhan ribu kasus menggantung dalam proses bolak-balik perkara tersebut dan justru menimbulkan ketidakpastian hukum. Rancangan KUHAP perlu mengevaluasi proses yang saat ini berjalan serta mengidentifikasi model koordinasi yang lebih baik untuk mengefektifkan keterpaduan penegakan hukum.

Pada bagian lainnya, serangkaian hak-hak tersangka/terdakwa yang dijamin oleh KUHAP ternyata tidak bisa diakses secara optimal pada tataran implementasi. Persoalan utama yang ditemukan riset ini berkenaan dengan ketidaksetaraan posisi Negara dan tersangka/terdakwa dalam kerangka hukum acara pidana Indonesia. Studi ini mengungkap fakta bahwa KUHAP tidak membuka akses yang seharusnya disediakan bagi tersangka/terdakwa untuk dapat menggunakan hak-hak proseduralnya ketika menjalani proses hukum. Di sisi lain, hukum acara pidana Indonesia juga tidak menyediakan mekanisme komplain apabila hak-hak tersangka/terdakwa di atas tidak bisa diakses oleh yang bersangkutan. Praperadilan yang diharapkan mengoreksi kekeliruan yang dilakukan penegak hukum, utamanya dalam pelaksanaan upaya paksa, justru lebih banyak berkuat dengan pemeriksaan yang bersifat administratif semata dan terkesan enggan menyentuh aspek materiil yang dapat memperkuat perlindungan hak-hak tersangka/terdakwa. Lebih ironisnya lagi, tidak ada konsekuensi yuridis apapun yang diletakkan terhadap sistem penanganan perkara seandainya penegak hukum melanggar hak-hak tersangka/terdakwa tersebut. Sebagai konsekuensinya, sistem peradilan pidana yang demikian terbukti destruktif terhadap harkat dan martabat tersangka/terdakwa yang seharusnya diperlakukan setara dan tidak diskriminatif.

Di samping itu, masih banyak perbaikan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah dan DPR untuk menyempurnakan pengaturan upaya paksa dalam KUHAP. Ketidakjelasan standar/persyaratan

pelaksanaan upaya paksa terbukti menimbulkan banyak persoalan dalam praktik yang berujung pada penggerusan hak-hak asasi dan kebebasan fundamental warga negara. Sebagai contoh, selain merumuskan perlunya izin ketua pengadilan, praktis tidak ada syarat apapun yang dibebankan KUHAP kepada penyidik untuk mencari justifikasi penggeledahan rumah. Tanpa meletakkan kewajiban untuk membuktikan adanya *probable cause* bahwa di suatu tempat akan diperoleh bukti tertentu, penggeledahan rumah akan terus dilakukan dengan tingkat subyektivitas penegak hukum yang sedemikian tingginya.

Riset ini juga membuktikan lingkup upaya paksa yang diatur secara limitatif oleh KUHAP justru diperluas melalui penambahan kewenangan penegakan hukum dalam berbagai undang-undang. Menariknya, sekalipun memiliki karakteristik serupa dengan upaya paksa dalam hal membatasi hak-hak individu, kewenangan penegakan hukum yang demikian justru hanya diposisikan sebagai teknik investigasi semata. Sebagai akibatnya, upaya-upaya pengambilan sampel, pembelian terselubung (*undercover buy*), dan penyerahan diawasi (*controlled delivery*) pada tindak pidana narkotika tidak terikat dengan persyaratan-persyaratan khusus maupun mekanisme uji seperti yang dilekatkan bagi pelaksanaan upaya paksa dalam KUHAP. Pada titik ini, pengetatan penggunaan ‘teknik investigasi’ dimaksud perlu dilakukan untuk memperkuat profesionalitas penegakan hukum maupun perlindungan hak asasi manusia.

Pada bagian lainnya, hukum acara pidana Indonesia juga dihadapkan pada lemahnya mekanisme akuntabilitas bagi pelaksanaan upaya paksa. Praperadilan yang diharapkan menjadi forum pengujian tersebut memiliki kelemahan-kelemahan yang fundamental dan berpengaruh secara signifikan terhadap tergerusnya perlindungan terhadap hak dan kebebasan individu dalam sistem peradilan pidana. Desain pengujian yang bersifat *post-factum* membuat forum ini tidak mampu mencegah kesewenang-wenangan yang mungkin dilakukan oleh penyidik pada tahap pra-persidangan. Di samping itu, pemeriksaan yang hanya berfokus pada aspek administratif justru menjauhkan fungsi kontrol terhadap pelaksanaan upaya paksa yang seharusnya dijalankan oleh praperadilan. Hakim cenderung hanya memeriksa terpenuhinya persyaratan formil, tanpa mendalami lebih jauh perihal kebutuhan dan justifikasi (materiil) dilakukannya upaya paksa terhadap tersangka/terdakwa.

Selain hal-hal tersebut, ketidakjelasan pengaturan hukum acara praperadilan juga berpengaruh terhadap keterjangkauan dan keluasan teknis pemeriksaan perkara yang ditangani. Sekalipun dibentuk

dalam sistem peradilan pidana, praperadilan dilaksanakan dengan menggunakan hukum acara perdata mengingat dasar pemeriksaannya berupa permohonan yang diajukan oleh tersangka/terdakwa. Sebagai konsekuensinya, hakim praperadilan mengambil posisi pasif layaknya pemeriksaan di perkara perdata dan tidak berinisiatif melakukan pemeriksaan lebih lanjut bahkan jika terdapat dugaan pelanggaran prosedural. Selanjutnya, asas *actori incumbit probatio* juga diberlakukan dalam pemeriksaan praperadilan. Oleh hakim, pemohon dibebani kewajiban untuk membuktikan kekeliruan penyidik maupun penuntut umum dalam melakukan upaya paksa, bukan sebaliknya. Situasi yang demikian seakan menggeser tanggung jawab penegak hukum untuk memberikan rasionalisasi pelaksanaan upaya paksa kepada tersangka/terdakwa.

Pengaturan mengenai sistem pembuktian juga tak terlepas dari ketidaksempurnaan. Dengan desain yang bertumpu pada pendekatan *inquisitorial*, KUHAP seolah memberikan kepercayaan lebih kepada penegak hukum untuk memperoleh bukti dengan cara-cara yang dianggap tepat dalam situasi dan kondisi yang dihadapi. Serupa dengan persoalan upaya paksa, standar dan mekanisme kontrol yang dirumuskan KUHAP berkaitan dengan pengumpulan maupun pengujian relevansi bukti tidak diatur secara lengkap.

Pada satu bagian, KUHAP tidak memberikan batasan perihal definisi ‘bukti permulaan yang cukup’ dan ‘bukti yang cukup’ yang dijadikan dasar untuk melakukan tindakan-tindakan *pro justitia* lainnya. Sebagai akibatnya, ruang diskresi yang diciptakan oleh aturan ini terlalu besar untuk menjalankan kewenangan yang beririsan erat dengan terlanggarnya hak-hak maupun kebebasan individu yang terlibat dalam proses tersebut. Pada bagian lainnya, kesempatan yang disediakan KUHAP bagi tersangka/terdakwa maupun penasihat hukumnya untuk melakukan pengujian terhadap perolehan maupun relevansi bukti masih sangat terbatas. Dengan menyerahkan penilaian mengenai hal tersebut pada keyakinan hakim saat mengadili perkara pokok dan tidak dilakukan sebelum pemeriksaan pokok perkara, pola yang demikian sekali lagi menegaskan ketimpangan posisi warga negara dan negara serta rendahnya akuntabilitas sistem peradilan pidana Indonesia. Perbaikan dapat dilakukan dengan memperkenalkan mekanisme pengujian bukti pada tahap pra-persidangan sehingga pengadilan hanya mengadili perkara yang memiliki nilai pembuktian yang baik.

Di sisi lain, keberadaan Berita Acara Pemeriksaan (BAP) Tersangka selama proses pembuktian juga menimbulkan persoalan lebih lanjut. BAP yang seharusnya digunakan secara terbatas sebagai dasar

penyusunan dakwaan justru dijadikan informasi utama untuk menggali informasi perkara yang sedang ditangani hakim. Tafsir yang dikembangkan dalam praktik untuk memposisikan BAP sebagai alat bukti surat sebagaimana dimaksud Pasal 187 KUHAP justru membuka peluang dilakukannya penyiksaan pada tahap penyidikan untuk memperoleh pengakuan tersangka. Di samping itu, imparsialitas pengadilan dan penghargaan terhadap prinsip praduga tak bersalah juga tereduksi dengan kondisi yang demikian mengingat hakim diarahkan untuk mengikuti fakta-fakta yang terungkap pada tahap penyidikan. Untuk menjaga keberimbangan posisi kedua belah pihak, sirkulasi BAP Tersangka harus dihentikan pada tahap penuntutan dan digunakan secara terbatas untuk mengembangkan dakwaan dan strategi pembuktian.

Ketidaksetaraan posisi negara dan warga negara dalam sistem peradilan pidana juga terlihat dari begitu terbatasnya KUHAP mengatur hak-hak pembelaan yang dimiliki tersangka/terdakwa. Meskipun tidak diberikan kewajiban untuk membuktikan hal-hal yang dituduhkan kepadanya, pelaku seharusnya diberikan kesempatan yang sama untuk membela kepentingannya. Namun, pada kenyataannya, hakim yang akan menentukan diterima atau tidaknya bukti-bukti yang diajukan terdakwa dan/atau penasihat hukumnya.

Karena tidak diatur secara khusus, alokasi pembelaan yang diberikan bagi terdakwa seringkali jauh lebih sedikit jika dibandingkan dengan kesempatan yang diberikan kepada penuntut umum untuk membuktikan dakwaannya. Di samping itu, belum ada kewajiban yang diletakkan kepada penuntut umum untuk memanggil saksi yang akan dihadirkan oleh terdakwa. Dalam praktik, penasihat hukum terdakwa yang harus mencari dan meyakinkan saksi *a de charge* untuk hadir dan memberikan keterangan di persidangan. Sekalipun demikian, terdakwa dan/atau penasihat hukum masih harus memohon kepada majelis hakim agar diperbolehkan mendengar kesaksian pihak-pihak tersebut.

Kondisi yang sama juga ditemukan pada ketersediaan akses terdakwa untuk melakukan pengujian terhadap bukti-bukti yang digunakan dalam perkara yang diadili. Hingga detik ini, penguasaan dan pengujian barang bukti dimonopoli oleh penyidik melalui pemeriksaan yang dilakukan oleh ahli maupun instansi tertentu. Walaupun pelaku maupun penasihat hukumnya meminta pengujian tandingan terhadap barang bukti yang dikuasai penyidik, KUHAP tidak meletakkan kewajiban bagi penyidik untuk memproses permohonan tersebut. Sebagai akibatnya, hak tersangka/terdakwa untuk melakukan pembelaan tidak berjalan secara optimal.

Selain hal-hal di atas, skema pembuktian KUHAP juga belum memperjelas keberadaan pihak-pihak yang diperkenankan memberikan pernyataan di persidangan. Pada tataran implementasi, penyidik, penuntut umum, penasihat hukum, hingga majelis hakim seringkali menghadirkan ahli hukum (pidana) untuk memperkuat pembuktian yang dilakukan pada setiap tahap pemeriksaan. Praktik yang demikian bertentangan dengan prinsip *ius curia novit* yang mengindikasikan hakim sebagai pihak yang memahami hukum dalam setiap perkara yang ditanganinya. Selain itu, keberadaan saksi verbalisan dalam proses pembuktian juga menjadi temuan lain dalam studi ini. Dengan mekanisme yang begitu kabur, KUHAP tidak secara tegas melarang penyidik untuk memberikan kesaksian di persidangan. Lebih lanjut, penuntut umum tidak jarang menghadirkan saksi verbalisan dimaksud sebagai satu-satunya saksi yang bisa memperkuat penuntutan, utamanya di perkara narkoba. Sekalipun terdapat yurisprudensi yang melarang praktik yang demikian karena meragukan independensi dan netralitas keterangan yang diberikan, tidak sedikit juga hakim yang menggunakan kesaksian tersebut dalam pertimbangannya. Kondisi-kondisi di atas harus direspon oleh Pemerintah dan DPR dalam penyusunan Rancangan KUHAP ke depan.

Sehubungan dengan upaya hukum, telah banyak perkembangan di dalam praktik yang perlu direspon oleh hukum acara pidana. *Pertama*, upaya hukum terhadap putusan pengadilan yang menguji pelaksanaan upaya paksa harus dijamin ketersediaannya dalam pembaruan hukum acara pidana ke depan. Dalam kondisi saat ini, tidak ada kesempatan apapun yang bisa dilakukan oleh kedua belah pihak untuk menguji putusan praperadilan yang dijatuhkan oleh hakim dalam perkara tersebut. Desain yang demikian menjadi sedemikian penting untuk diusulkan agar kekeliruan yang terjadi pada awal pemeriksaan bisa dikoreksi oleh pengadilan yang lebih tinggi. *Kedua*, Rancangan KUHAP perlu menegaskan politik hukum Indonesia mengenai kemungkinan dilakukannya upaya hukum terhadap putusan bebas dalam perkara pidana. Skema pembatasan kasasi terhadap putusan bebas yang diinisiasi KUHAP telah ditinggalkan dalam praktik melalui sejumlah putusan Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, pembentuk undang-undang perlu memperjelas konteks maupun persyaratan agar mekanisme yang demikian dapat diakomodasi secara lebih baik dalam hukum acara pidana Indonesia di masa yang akan datang.

Kondisi yang sama juga ditemui dalam pengajuan upaya hukum peninjauan kembali (PK). Posisi berbeda yang ditunjukkan KUHAP, Mahkamah Konstitusi, dan Mahkamah Agung dalam

mempertimbangkan kemungkinan diajukannya PK lebih dari satu kali perlu dijawab dengan baik dalam Rancangan KUHAP, termasuk konteks pengajuan PK oleh penuntut umum. Kompleksitas dinamika pengaturan maupun praktik peradilan yang demikian harus diselesaikan secara tepat dengan mempertimbangkan terpenuhinya keadilan bagi pelaku, korban, maupun Negara.

Pada bagian lainnya, hukum acara koneksitas yang diatur di dalam KUHAP juga harus ditinjau ulang. Mekanisme yang didesain untuk menjembatani pemeriksaan tindak pidana yang dilakukan bersama-sama antara militer maupun sipil tersebut sudah lama ditinggalkan dalam praktik. Sekalipun memiliki karakteristik penyertaan, praktik peradilan justru menunjukkan bahwa pelaku sipil akan ditangani oleh penyidik/penuntut umum, sedangkan pelaku militer akan diadili dengan menggunakan proses yang dimiliki oleh peradilan militer. Seharusnya desain hukum acara pidana ke depan harus sejalan dengan yang diamanatkan oleh Pasal ayat (4) huruf a TAP MPR Nomor VII/MPR/ 2000 dan Pasal 65 ayat (2) UU No. 34 Tahun 2004, yakni pelaku militer hanya bisa diadili oleh peradilan militer sepanjang ia melakukan tindak pidana yang hanya bisa dilakukan oleh pihak militer. Sebaliknya, jika ia melakukan tindak pidana non-militer, pemeriksaan harus diserahkan pada peradilan umum. Desain yang demikian tidak hanya memerlukan perubahan pada KUHAP semata, tetapi termasuk juga KUHP Militer maupun Undang-Undang Peradilan Militer.

Selain hal-hal di atas, perlu digarisbawahi bahwa hukum acara pidana Indonesia belum mengakomodasi kepentingan korban tindak pidana secara optimal. Orientasi penyidikan yang masih terbatas pada perolehan bukti mengenai kesalahan tersangka dan pelaksanaan tindak pidana mengakibatkan korban belum menjadi pihak yang diprioritaskan dalam sistem peradilan pidana Indonesia saat ini. Di samping itu, pemulihan korban yang masih sangat terbatas dan didasarkan atas vonis pembedaan justru bertolak belakang dengan kebutuhan korban untuk segera memperoleh penanganan atas kerugian yang dialaminya dari tindak pidana tersebut. Untuk memperbaiki kondisi tersebut, perlindungan dan pemulihan korban tindak pidana perlu mendapatkan porsi khusus dalam pembaruan hukum acara pidana Indonesia ke depan. Keberadaan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, pemulihan tanpa digantungkan pada diprosesnya tindak pidana, keberadaan Dana Bantuan Korban (*Victim Trust Fund*), serta fitur-fitur lain yang memperkuat posisi korban dalam sistem peradilan pidana perlu diakomodasi dalam Rancangan KUHAP.

Temuan-temuan di atas merupakan informasi berharga bagi pembaruan hukum acara pidana Indonesia. Sekalipun telah banyak yang memberikan kritik terhadap sistem peradilan pidana, studi ini merupakan satu-satunya kajian akademik yang mengulas secara utuh kerangka regulasi dan praktik hukum acara pidana secara empiris dengan menyertakan beragam bukti implementasi yang memperkuat poin-poin analisis yang disusun. Apabila proses pembaruan didasarkan pada hasil audit yang demikian, harapan untuk memiliki hukum acara pidana Indonesia yang profesional dan menghargai, melindungi, dan memenuhi hak asasi manusia akan menjadi sebuah keniscayaan.