

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia merupakan salah satu Negara Hukum. Hal ini ditegaskan dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Norma ini bermakna bahwa di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, hukum merupakan urat nadi aspek seluruh kehidupan. Hukum mempunyai posisi strategis dan dominan dalam kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara. Hukum sebagai suatu sistem, dapat berperan dengan baik dan benar di tengah masyarakat jika instrument pelaksanaannya dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan dalam bidang penegakan hukum. Sistem hukum menurut L.M. Friedman tersusun dari subsistem hukum yang berupa substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Ketiga unsur sistem hukum ini sangat menentukan apakah suatu sistem hukum dapat berjalan dengan baik atau tidak. Substansi hukum biasanya menyangkut aspek-aspek pengaturan hukum atau peraturan perundang-undangan. Struktur hukum lebih kepada aparatur serta sarana dan prasarana hukum itu sendiri. Sementara itu budaya hukum menyangkut perilaku masyarakat.¹

Salah satu subsistem yang dimaksud oleh Lawrence M. Friedman adalah struktur hukum yang diimplementasikan secara kongkret melalui lembaga peradilan sebagai salah satu komponen di dalam penegakan hukum.

¹ Marwan Effendi. 2005. *Kejaksaaan RI dalam Perspektif Hukum dan Implikasinya*. Jakarta. Gramedia. Hlm1

Lembaga peradilan ini secara lebih khusus juga merupakan suatu sistem tersendiri dalam upayannya sebagai salah satu komponen penegakan hukum, di dalam konteks hukum pidana yang disebut sistem peradilan pidana.. Sistem peradilan pidana Indonesia memandang unsur aparatur penegak hukum (Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, dan Lembaga Pemsayarakatan) sebagai institusi pelaksana peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga aparatur tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem penegakan hukum.

Penyelenggaraan peradilan pidana merupakan mekanisme bekerjanya aparat penegak hukum pidana mulai dari proses, penyelidikan, dan penyidikan, penangkapan dan penahanan, penuntutan dan pemeriksaan di Pengadilan serta pelaksanaan putusan hakim. Dengan kata lain, bekerjanya aparat penegak hukum yang berarti pula berprosesnya hukum acara pidana. Aparat penegak hukum tersebut, baik bersamaan maupun masing-masing sebagai subsistem dalam sistem peradilan pidana bekerja secara sistematis untuk mencapai suatu tujuan. Hukum dan penegak hukum menurut Soerjono Soekanto merupakan bagian dari faktor penegakan hukum yang tidak bisa diabaikan karena jika diabaikan akan menyebabkan tidak tercapainya penegakan hukum yang diharapkan.²

Sebagai suatu sistem, peradilan pidana mempunyai perangkat struktur atau subsistem yang seharusnya bekerja secara koheren, koordinatif, dan

² Soerjono Soekanto, 1983, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Jakarta, hlm. 5.

integrative agar dapat mencapai efisiensi dan efektivitas yang maksimal.³ Apabila antar subsistem tidak dapat bekerja secara simultan maka terdapat beberapa kerugian yang akan dialami dalam upaya penegakan hukum. Hal ini terlihat dalam sistem peradilan pidana Indonesia yang tidak dapat berjalan dengan maksimal akibat dari tidak baiknya kerjasama antara subsistem dan berhubungan dengan kewenangan dari lembaga penegak hukum itu sendiri.

Menurut Hiroshi Ishikawa, ada beberapa indikator keberhasilan dalam sistem peradilan pidana yaitu *clerence rate* yang tinggi, *conviction rate* (keberhasilan pengadilan menyelesaikan perkara), *rule of suspension* (tingkat penundaan perkara), *speed disposition* (Penyelesaian perkara yang cepat), *sentencing* (pidana), dan pengurangan kejahatan.⁴ Menurut data dari Kejaksaan Republik Indonesia pada tahun 2003 hingga 2005 menunjukkan bahwa hanya sebanyak 62% yang selesai dilakukan penyidikannya oleh pihak penyidik dan 85% berhasil diselesaikan hingga proses Pengadilan. Dalam sistem peradilan pidana di Indonesia, lembaga yang berwenang melakukan penyidikan adalah Kepolisian dan lembaga yang berwenang melakukan penuntutan adalah Kejaksaan. Data ini tentu menunjukkan bahwa secara factual adanya kendala dalam hal penyelesaian perkara pidana terutama di bidang penuntutan sehingga angka penyelesaian perkara pidana Indonesia yang hanya berada pada angka 85% belum dapat dikatakan dalam kategori berhasil. Proses penyelesaian perkara pidana dalam sistem peradilan pidana sangat bergantung pada proses penuntutan. Tentu rendahnya *conviction rate* berkaitan erat dengan

³ Muladi. 2002. *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*. Semarang : Undip. Hlm 21

⁴ . Moh. Hatta.2008. *Menyongsong Penegakan Hukum Responsif Sistem Peradilan Pidana Terpadu Kapita Selekta*. Jakarta: Galangpress Hlm 55

kinerja dan kewenangan dari lembaga yang berwenang dalam penuntutan. Lembaga yang berwenang dalam melakukan penuntutan di Indonesia yaitu Kejaksaan.

Kejaksaan adalah lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan negara, khususnya di bidang penuntutan. Sebagai badan yang berwenang dalam penegakan hukum dan keadilan, Kejaksaan dipimpin oleh Jaksa Agung yang dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, dan Kejaksaan Negeri merupakan kekuasaan negara khususnya dibidang penuntutan, dimana semuanya merupakan satu kesatuan yang utuh yang tidak dapat dipisahkan. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum dituntut untuk lebih berperan dalam menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan hak asasi manusia, serta pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Di dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan yang terbaru ini, Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan harus melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya secara merdeka, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya (Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004).⁵

⁵ <http://www.kejaksaan.go.id>. *Tentang Kejaksaan*. diakses tanggal 10 Februari 2014 pada pukul. 20.00 WIB

Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 2 ayat (1) menegaskan bahwa “Kejaksaan Republik Indonesia adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan Negara dalam bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang”. Kejaksaan sebagai pengendali proses perkara (*dominus litis*), mempunyai kedudukan sentral dalam penegakan hukum karena hanya intitusi Kejaksaan yang dapat menentukan apakah suatu kasus dapat diajukan ke pengadilan atau tidak berdasarkan alat bukti yang sah menurut Hukum Acara Pidana. Disamping sebagai penyandang *dominus litis*, Kejaksaan juga merupakan satu-satunya instansi pelaksana putusan pidana (*executive ambtemaar*). Oleh sebab itu, Undang-Undang Kejaksaan yang terbaru ini dipandang lebih kuat dalam menetapkan kedudukan dan peran Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga Negara yang melaksanakan kekuasaan Negara di bidang penuntutan.⁶

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, pelaksanaan kekuasaan negara yang diemban oleh Kejaksaan harus dilaksanakan secara merdeka.⁷ Maka, Kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya harus terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Ketentuan ini bertujuan untuk melindungi profesi jaksa dalam melaksanakan tugas profesionalnya. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan

⁶ Marwan Effendi. 2005. *Kejaksaan RI dalam Perspektif Hukum dan Implikasinya*. Jakarta. Gramedia, hal.105.

⁷ *Ibid.*, hal 220.

Republik Indonesia juga mengatur tentang tugas dan wewenang Kejaksaan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 30, yaitu :

1. Melakukan penuntutan;
2. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
3. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan bersyarat;
4. Melaksanakan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
5. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik;

Berdasarkan pasal 14 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana yang selanjutnya disebut KUHAP, Kejaksaan sebagai penuntut umum juga mempunyai wewenang dalam menjalankan fungsinya, yaitu :

1. Menerima dan memeriksa berkas perkara penyidikan dari penyidik atau penyidik pembantu ;
2. Mengadakan pra penuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memberhatikan ketentuan pasal 110 ayat (3) dan ayat (4) dengan member petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan oleh penyidik;

3. Memberikan perpanjangan penahan, melakukan penahanan atau penahanan lanjutan dan atau mengubah status tahanan setelah perkaranya dilimpahkan ke Pengadilan;
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 hukum;
9. Mengadakan tindakan lain dalam lingkup tugas dan tanggung jawab sebagai penuntut umum menurut ketentuan undang-undang ini;
10. Melaksanakan penetapan hakim.

Berkaitan dengan sejumlah kewenangan kejaksaan selaku penuntut Umum, kewenangan yang cukup *urgent* untuk dibahas adalah prapenuntutan. Prapenuntutan muncul bersamaan dengan diundangkannya KUHAP melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981. Prapenuntutan merupakan pemberian petunjuk oleh penuntut Umum apabila ada kekurangan penyidikan dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik. Istilah prapenuntutan ini mirip dengan penyidikan lanjutan dalam HIR. Namun kewenangan

prapenuntutan oleh Penuntut Umum dalam hal ini kejaksanaan mempunyai beberapa kendala antara lain:⁸

1. Penyidik sering tidak dapat memenuhi petunjuk penuntut umum ataupun petunjuknya sulit dimengerti penyidik, sehingga menyebabkan berkas perkara bolak balik penuntut umum ke penyidik dan sebaliknya.
2. Banyak berkas perkara yang dikembalikan Penuntut Umum untuk disempurnakan Penyidik, tidak dikembalikan lagi ke Penuntut Umum.

Prapenuntutan merupakan tahap yang sangat penting bagi Penuntut Umum, yang menginginkan tugas penuntutan berjalan dengan baik sehingga tercapai atau berhasilnya penuntutan tersebut. Kenyataan membuktikan bahwa keberhasilan penuntut umum dalam prapenuntutan akan sangat mempengaruhi Penuntut Umum dalam membuat surat dakwaan dan keberhasilan pembuktian di persidangan.⁹

Prapenuntutan sendiri diatur dalam pasal 14 KUHAP, khususnya butir b sebagai berikut

“Mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan pasal 110 ayat (3) dan ayat (4), dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik”

⁸ Bambang Waluyo.2004. *Pidana dan Pemidanaan*. Jakarta : Sinar Grafika. Hlm 61

⁹ *Ibid*, hlm 62

Pasal 110 tersebut bertautan dengan pasal 138. Perbedaannya adalah pasal 110 terletak di bagian wewenang penyidik, sedangkan pasal 138 dibagian wewenang penuntut umum.

Pasal 110 KUHAP berbunyi “Dalam hal penyidik telah selesai melakukan penyidikan, penyidik wajib segera menyerahkan berkas perkara itu kepada penuntut umum.....”

Pasal 138 KUHAP berbunyi “ Penuntut Umum setelah menerima hasil penyidikan dari penyidik segera mempelajari dan menelitinya, dan dalam waktu tujuh hari wajib memberitahukan kepada penyidik, apakah hasil penyidikan itu sudah lengkap atau belum.....”

Penuntut umum sebagai *dominus litis* dalam penuntutan bebas menetapkan atau merubah peraturan pidana yang akan didakwakan dan mana yang tidak apabila penyidik tidak tepat mencantumkan pasal undang-undang pidana yang didakwakan. Dengan ketentuan dalam pasal 30 ayat (1) butir e Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, diadakan sedikit perubahan terhadap ketentuan KUHAP yang tidak memungkinkan pemeriksaan tambahan oleh jaksa. Pasal 30 ayat (1) yaitu :

“Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik”

Ada dua batasan dalam ketentuan ini, yaitu

1. Berkas perkara tertentu;
2. Dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

Dalam melakukan pemeriksaan tambahan, Penuntut Umum harus memberitahukan kepada penyidik atau kepolisian terlebih dahulu. . Ketentuan pembatasan pemeriksaan tambahan oleh penuntut umum selaras dengan paham

bahwa penyidikan merupakan monopoli polisi. Hal ini bertentangan dengan asas yang menyatakan bahwa penyidikan merupakan persiapan dari penuntutan. Di negara-negara Eropa Kontinental yang merupakan sumber dari hukum Indonesia, mengatur bahwa tanggung jawab pelaksanaan penyidikan adalah tanggung jawab jaksa kepada pemerintah dalam hal ini Kementerian Kehakiman yang kemudian mempertanggungjawabkan ke parlemen.¹⁰

Berbeda dengan *conviction rate* sistem peradilan Indonesia yang belum dapat dikatakan berhasil, Kejaksaan Jepang mencapai angka nyaris sempurna dalam keberhasilan penyelesaian perkara tindak pidana umum yaitu 99,9%.¹¹ Artinya putusan bebas dalam pengadilan di Jepang hanya 0,1%. Keberhasilan Kejaksaan Jepang dalam melakukan penuntutan di pengadilan tentu berhubungan dengan kewenangan yang diperoleh oleh Kejaksaan Jepang dalam melakukan proses penuntutan disamping dengan kualitas dari sumber daya manusia yang dimiliki oleh Intitusi penengak hukum di Jepang tersebut

Sistem peradilan pidana di Jepang memiliki kesamaan dengan sistem peradilan Indonesia. Sistem peradilan pidana di Jepang juga mempunyai komponen yang sama dalam pelaksanaannya yaitu Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, dan lembaga Pemasyarakatan. Perbedaan yang mendasar antara sistem peradilan pidana di Indonesia dan di Jepang hanyalah pada sistem penuntutan. Sistem Penuntutan yang dijalankan oleh lembaga penuntut atau Kejaksaan ini yang mempunyai pengaruh besar terhadap tingkat keberhasilan dalam penyelesaian perkara di pidana di Pengadilan.

¹⁰ Andi Hamzah. 2008. *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika. Hlm161

¹¹ *Ibid.*, hlm 56

Kejaksaan Jepang dalam proses penuntutan perkara pidana tidak hanya mempunyai kewenangan sebagai Penuntut Umum, tetapi juga dapat langsung melakukan penyidikan dan penuntutan. Kejaksaan Jepang mempunyai kemandirian yang tidak dapat diintervensi oleh lembaga manapun juga meskipun kedudukannya tidak tercantum di dalam konstitusi.¹² Fungsi Kejaksaan di Jepang berkaitan dengan tugas dan kewenangannya sama seperti halnya kejaksaan Republik Indonesia beberapa dekade yang lalu pada saat masih berlakunya HIR, yang dapat melakukan penyidikan dan penuntutan terhadap semua tindak pidana. Kejaksaan Jepang mempunyai kewenangan melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, meminta keterangan saksi, ahli, dan atau tersangka yang terkait tindak pidana dan kewenangan tersebut diatur oleh *Japan Criminal Procedure Code* dan selanjutnya bertindak selaku penuntut umum bilamana perkara tersebut dilimpahkan ke pengadilan.¹³

Fungsi Kejaksaan di Negara Jepang seperti yang dijelaskan diatas dianggap memperkuat posisi Kejaksaan dibidang penuntutan sehingga Kejaksaan dapat mempertanggungjawabkan penuntutan terhadap suatu perkara secara utuh karena sejak awal telah terlibat secara langsung di dalam penyidikan. Setelah berlakunya KUHAP, kewenangan Kejaksaan dalam melakukan penyidikan hanya dapat dilakukan di dalam tindak pidana korupsi, sedangkan terhadap tindak pidana umum kewenangan Kejaksaan telah dicabut.

¹² Marwan Effendi. 2005. *Kejaksaan RI dalam Perspektif Hukum dan Implikasinya*. Jakarta. Gramedia. Hlm 83

¹³ *Ibid.* hlm 84

Berdasarkan uraian diatas, Kejaksaan Jepang mempunyai tingkat keberhasilan yang tinggi dalam penyelesaian perkara tindak pidana di pengadilan sehingga menarik untuk dibandingkan dengan Kejaksaan di Indonesia dalam hal kewenangan untuk melakukan proses penuntutan pada tindak pidana untuk menambah wawasan dalam ilmu pengetahuan dan perkembangan hukum di Indonesia, khususnya Hukum Acara Pidana. Oleh karena itu, maka penulis membuat penelitian yang berjudul **“KAJIAN PERBANDINGAN HUKUM PIDANA TENTANG SISTEM PENUNTUTAN DALAM PERKARA PIDANA MENURUT SISTEM PERADILAN PIDANA INDONESIA DAN SISTEM PERADILAN PIDANA DI JEPANG”**

B. Rumusan Masalah

Supaya tidak terlalu luas pembahasan dan lebih mengena sasaran terhadap pokok dari permasalahan, maka diberi batasan masalah atau identifikasi masalah agar tidak jauh menyimpang dari apa yang menjadi pokok permasalahan. Mengacu kepada latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah sistem penuntutan dalam perkara pidana menurut sistem peradilan Indonesia dan sistem peradilan pidana di Jepang ?
2. Apakah persamaan dan perbedaan sistem penuntutan perkara pidana menurut sistem peradilan pidana di Indonesia dan sistem peradilan pidana di Jepang ?

C. Tujuan Penelitian

Berkaitan dengan identifikasi masalah yang ada, maka penulisan skripsi ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui sistem penuntutan dalam perkara pidana menurut sistem peradilan pidana di Indonesia dan sistem peradilan pidana di Jepang;
2. Untuk mengetahui persamaan dan perbedaan sistem penuntutan dalam perkara pidana menurut sistem peradilan pidana di Indonesia dan sistem peradilan pidana di Jepang ;

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penulisan Skripsi ini adalah :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Untuk memenuhi sebagian persyaratan dalam upaya meraih gelar sarjana hukum yang berkualitas.
 - b. Menambah pengetahuan sebagai mahasiswa hukum dalam bidang hukum acara pidana.
 - c. Dengan mengadakan penelitian dan membahas masalah-masalah yang ditemukan, tentunya dapat memberikan kontribusi dalam perkembangan ilmu hukum khususnya hukum acara pidana.
 - d. Secara teoritis, penulis juga berharap bahwa karya ilmiah ini memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi nusa dan bangsa.

2. Manfaat Praktis

- a. Untuk dapat memahami dan menambah pengetahuan penulis tentang hal-hal yang berkaitan dengan sistem penuntutan perkara pidana menurut sistem peradilan pidana di Indonesia dan di Jepang ;
- b. Memberikan sumbangan pemikiran bagi badan yang berwenang dalam perancangan Undang-Undang sebagai masukan dalam perancangan KUHAP yang baru;
- c. Memberikan sumbangan pemikiran atau bahan pertimbangan bagi praktisi hukum;
- d. Memberikan sumbangan pemikiran untuk pembaca khususnya yang berkaitan dengan sistem penuntutan perkara pidana menurut sistem peradilan pidana di Indonesia dan di Jepang .
- e. Hasil penulisan ini diharapkan dapat membantu dan memberikan kepada semua pihak yang membutuhkan pengetahuan pengetahuan terkait masalah yang diteliti dan dapat dipakai sebagai sarana yang efektif dan memadai dalam hal sistem penuntutan

E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

a. Sistem Peradilan Pidana

Sistem peradilan pidana adalah teori yang berkenaan dengan upaya pengendalian kejahatan melalui kerja sama dan koordinasi di antara