BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP) sebagai pengganti dari peraturan yang lama yaitu *Herziene Inlands Reglement* (HIR) memiliki perubahan-perubahan yang sangat fundamental dalam sistem peradilan pidana. Perubahan itu menyangkut kewenangan dari lembaga yang ikut dalam proses peradilan pidana maupun yang menyangkut hak-hak tersangka atau terdakwa. Disamping itu pula terdapat ketentuan-ketentuan yang baru dalam proses peradilan pidana yang sebenarnya tidak dikenal dalam *Herziene Inlands Reglement* (HIR)[1]. Salah satu dari perubahan tersebut adalah yang berkaitan dengan hubungan antara lembaga Kepolisian dan Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum pendukung sistem peradilan pidana. Pada masa sebelum berlakunya Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (masa *Reglement Herziene Inlands*), wewenang untuk melakukan penyidikan tidak hanya ditangan Kepolisian, akan tetapi juga diantaranya Kejaksaan. Sedangkan dengan berlakunya Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), kedudukan dan peranan dari

[1]Sebelum berlakunya KUHAP, Hukum Acara Pidana yang berlaku di Indonesia adalah *Herziene Inlands Reglement* (HIR) (Staatblad 1941-1944). Sedangkan pada masa Indonesia sebelum merdeka, pernah pula berlaku sebagai Hukum Acara Pidana yaitu *Reglement op de Strafordering* (Staatblad 1849-63) untuk pemeriksaan dimuka *Raad Van Justice* yang berlaku untuk orang Belanda / Eropa dan Jepang, *Inlands Reglement* (I.R) (Staatblad 1848-16) untuk pemeriksaan dimuka *Landraad* di Jawa dan Madura yang berlaku bagi bumiputera dan timur asing dan *Reglement op de Buitengewesten*(R.B.G) (Staatblad 1927-16) untuk pemeriksaan dimuka *Landraad* diluar Jawa, yang keberlakuannya sama dengan *Inlands Reglement* yaitu untuk bumiputera dan asing.

kedua lembaga tersebut tampak dipisahkan, dimana Kepolisian sebagai lembaga penyidikan dan Kejaksaan sebagai lembaga penuntutan, kecuali jika suatu Undang-Undang memberikan wewenang secara khusus kepada Kejaksaan untuk melakukan penyidikan, artinya terhadap perkara tindak pidana umum (seperti kasus pencurian, penggelapan, penipuan dan sebagainya) Kejaksaan tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan, yang mempunyai kewenangan tersebut adalah Kepolisian sebagai penyidik.

Perbedaan ini dapat dilihat dari perbandingan antara ketentuan yang disebutkan dalam *Herziene Inlands Reglement*dalam ketentuan yang disebutkan dalam Kitab Undang–undang Hukum Acara Pidana. Pasal 39 *Herziene Inlands Reglement* menyebutkan bahwa pejabat yang diberi kewenangan untuk melakukan penyidikan adalah :

a. Para Kepala Desa (Kepala Kampung) dan semua para pegawai Polisi desa bawahan dengan sebutan apapun juga, termasuk mereka ditanah partikelir.
b. Para Kepala Distrik dan Kepala Onder Distrik, begitu juga Menteri Polisi yang dikerjakan kepadanya.
c. Para pegawai Kepolisian pada Angkatan Kepolisian RI
d. Para pegawai Jaksa Pada Pengadilan Negeri
e. Mereka yang dengan peraturan undang-undang secara khusus dipercayakan tugas mempertahankan dan menyelenggarakan pelaksanaan peraturan undang-undang itu.

f. Para pegawai Polisi yang tidak digaji masing-masing mengenai wewenang yang diberikan kepadanya dengan surat pengangkatan yang diangkat sebagai polisi dengan memperhatikan ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah.

Adapun Pejabat Penyidik menurut definisi undang-undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP), Yaitu berdasarkan pasal 6 ayat (1) adalah :

a. Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia
b. Pejabat Pegawai Negeri Sipil yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang.

Secara persial perbedaan yang dilihat adalah pada masa berlakunya *Herziene Inlands Reglement* (HIR), Kejaksaan dapat melakukan penyidikan terhadap semua tindak pidana, sedangkan dengan berlakunya Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) kewenangan Kejaksaan untuk melakukan penyidikan hanya terbatas jika suatu undang-undang memberikan wewenang khusus kepada Kejaksaan untuk melakukan penyidikan.

Akibat hukum dari berlakunya ketentuan dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana tersebut adalah jika dalam suatu penyidikan dan ternyata kurang lengkap, maka Kejaksaan tidak dapat melakukan penyidikan lanjutan akan tetapi berkas perkara yang dirasakan kurang lengkap tersebut akan dikembalikan kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan tambahan. Didalam prakteknya tahap ini dikenal dengan sebutan tahap prapenuntutan.

Istilah “prapenuntutan” tidak akan ditemukan dalam KUHAP itu sendiri. Istilah tersebut hanyalah penamaan yang digunakan oleh para sarjana hukum agar dalam praktek dapat mempermudah dalam penyebutan itu.Menurut Prof. Dr. Jur. Andi Hamzah dalam bukunya yang berjudul “Hukum Acara Pidana Indonesia”menyatakan bahwa prapenuntutan adalah tindakan penuntut umum meneliti/mempelajari berkas perkara hasil penyidikan guna menetukan apakah hasil penyidikan untuk memberi petunjuk salam rangka penyempurnaan penyidikan oleh penyidik.[2]

Didalam prakteknya ternyata tahap prapenuntutan ini seolah-olah membuka peluang bagi penyidik dan penuntut umum untuk saling lepas tangan apabila tersangka tidak ditahan. Perkara pidana yang sedang ditangani dapat mengambang tanpa proses penyelesaian yang jelas. Hal ini dikarenakan terhadap Polisi sebagai penyidik, tidak diberikan batasan oelh undang-undang (KUHAP) mengenai berapa kali ia dapat mengirimkan berkas perkara yang dimintakan untuk dilakukan penyidikan tambahan. Begitu pula terhadap penuntut umum tidak diberikan batasan untuk sampai berapa kali pula ia dapat mengembalikan berkas perkara yang dinyatakan kurang lengkap. Akibatnya dapat terjadi bolak-balik perkara antara penuntut umum dan penyidik.Dengan demikian asas umum yaitu peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan tidak tercapai.

[2]*Andi Hamzah, Hukum Acara Pidana Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2010), Hal. 158

Sebenarnya, berdasarkan dalam ketentuan undang-undang Nomor : 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, pasal 30 menyatakan bahwa di bidang pidana, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang untuk :

a. Melakukan penuntutan
b. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengwasan, dan keputusan lepas bersyarat.
d. Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang
e. Melengkapi berkas perkara tertentu dan utnuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahhan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

Apabila diamati lebih lanjut, ketentuan ini menyebutkan Kejaksaan diberikan kewenangan untuk melakukan pemeriksaan tambahan terhadap perkara-perkara tertentu dan dengan syarat-syarat tertentu.

Yang dimaksud degan perkara tertentu adalah :

a. Perkara yang sulit dalam pembuktiannya
b. Perkara yang dapat meresahkan masyarakat
c. Perkara yang dapat membahayakan keselamatan Negara.

Sedangkan syarat-syarat tertentunya adalah :

a. Pemeriksaan tidak boleh dilakukan terhadap tersangka

b. Harus dapat diselesaikan dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah dilaksanakan ketentuan pasal 110 dan pasal 138 ayat (2) KUHAP.

Kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada Kejaksaan untuk melakukan pemeriksaan tambahan sebenarnya bertujuan untuk menutup kemungkinan terjadinya bolak-balik berkas perkara antara penyidik dengan penuntut umum. Akan tetapi bukankah dengan kewenangan penyidikan tambahan yang diberikan terhadap Kejaksaan tersebut memperlihatkan seakan-akan dengan hasil penyidikan yang telah dilimpahkan oleh penyidik kepada Kejaksaan maka penyidikan akan berhasil dengan baik dan selain itu bukankah hal ini akan membuka peluang bagi penyidik kepolisian pula untuk cepat merasa tidak mampu dan kemudian mengalihkan tugas penyidikan kepada Kejaksaan ?Hal ini memperlihatkan bahwa terdapat saling tarik ulur kepentingan antara penyidik dan penuntut umum dalam pemeriksaan/penyidikan tambahan.

Bahwa di dalam berkas perkara dengan Nomor Polisi : BP/17/XII/2014 Res-Polsek BTC/TNG ini Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) tanggal 11 Maret 2014, oleh penyidik dikirimkan tanggal 24 Mei 2014. Kemudian berdasarkan SPDP tersebut, Kepala Kejaksaan Negeri Tangerang pada tanggal 26 Mei 2014 menerbitkan Surat Perintah Penunjukan Jaksa Penuntut Umum (P-16). Pada tanggal 25 Mei 2014 berkas perkara tersebut dikirim oleh penyidik kepada penuntut umum, oleh karena ternyata berkas perkara tersebut menurut penelitian jaksa penuntut umum belum lengkap maka jaksa penuntut umum mengembalikan berkas perkara itu kepada

penyidik pada tanggal 30 Mei 2014 untuk dilakukan penyidikan tambahan. Kemudian pada tanggal 7 September 2014 penyidik baru mengirimkan kembali hasil penyidikan tambahan yang dilakukannya. Akan tetapi terdapat petunjuk penuntut umum yang tidak dapat dipenuhi oleh penyidik, kemudian oleh penuntut umum pada tanggal 12 September 2014 dikembalikan lagi kepada penyidik yang disertai dengan petunjuk. Oleh penyidik berkas perkara dikembalikan lagi kepada penuntut umum yang sudah memenuhi petunjuk sesuai yang disarankan oleh penuntut umum pada tanggal 20 November 2014.

Berdasarkan alasan-alasan diatas maka penulis perlu untuk mengangkat permasalahan tersebut dan membahasnya melalui skripsi dengan judul **:"ANALISIS TERHADAP PRAPENUNTUTAN DALAM PROSES PENYIDIKAN PIDANA UMUM (Studi Kasus: BP/17/XII/2014/Reskrim-Polsek Batu Ceper/TNG)".**

B. Identifikasi dan Rumusan Masalah

1. Identifikasi Masalah

Yaitu membahas permasalahan dan hambatan-hambatan yang dihadapi oleh peyidik dan penuntut umum yang disajikan berdasarkan analisis dan kajian hukum mengenai prapenuntutan dalam teori dan praktek pelaksanaannya pada proses penyidikan pidana umum sesuai dengan (studi kasus : BP/17/XII/2014/Reskrim-Polsek Batu Ceper/TNG).

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah Prapenuntutan dapat menjadi bahan koreksi terhadap polisi sebagai penyidik ?
2. Apa yang menjadi akibat hukum dari penyidikan dan penuntutan yang tidak memenuhi batasan waktu dalam Prapenuntutan ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini antara lain adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana proses prapenuntutan yang dilakukan antara penuntut umum dan penyidik.
2. Untuk mengetahui apakah yang menjadiakibat hukum dari penyidikan dan penuntutan yang tidak memenuhi batas waktu dalam prapenuntutan sebagaimana telah diatur oleh Undang-undang.

D. Kegunaan Penelitian

1. Untuk kepentingan akademis
   a. Menambah wawasan dan pengetahuan baik bagi peneliti, mahasiswa, maupun stafpengajar yang mengkaji ilmu hukum acara pidana.
   b. Menambah khasanah bagi staf pengajar untuk memperkaya bahan dalam rangka materi perkuliahan materi di kelas.

2. Untuk kepentingan praktis
   a. Memberikan masukan kepada aparat penegak hukum tentang pemahaman prapenuntutan
   b. Memberikan masukan tentang kewenangan penyidik dan penuntut umum dalam penyelesaian berkas perkara.

E. Kerangka Teori, Kerangka Konseptual dan Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Teoritis

Dalam sejarah hukum acara pidana di Indonesia, tercatat bahwa sejak Indonesia merdeka, hukum acara pidana yang berlaku di Indonesia adalah *Herziene Inlands Reglement* (H.I.R) (Staatblad 1941-1944).

Keberlakuan dari HIR ini adalah berdasarkan pasal 6 ayat (1) Undang-undang Nomor : 1/Drt/1951 yang menyatakan bahwa seberapa mungkin harus diambil sebagai pedoman tentang acara perkara pidana sipil oleh semua Pengadilan dan Kejaksaan Negeri dalam wilayah Republik Indonesia, kecuali atas beberapa perubahan dan tambahannya. Dengan Undang-undang Nomor : 1/Drt/1951 itu dimaksudkan untuk mengadakan unifikasi hukum acara pidana yang sebelum Indonesia merdeka, pernah pula berlaku sebagai hukum acara pidana yaitu *Reglement op de Strafvordering* (Staadblad 1849-63) untuk pemeriksaan dimuka *Raad Van Justitie* yang berlaku untuk orang Belanda/Eropa daan Jepang, *Inlands Reglement* (I.R) (Staadblad 1848-16) untuk pemeriksaan dimuka *Landraad* di pulau Jawa dan Madura yang berlaku bagi Bumiputera dan Timur Asing

dan *Reglement op de Buitingwesten* (R.B.G.) (Staadblad 1927-16) Untuk pemeriksaan dimuka Landraad di pulau Jawa, yang keberlakuannya sama dengan *Inlands Reglement* yaitu untuk Bumiputera dan Timur Asing. Jadi sebelum Indonesia merdeka, berlaku 2 (dua) hukum acara pidana bagi Landraad dan hukum acara pidana bagi *Raad Van Justitie*.[3]

Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3209) yang diundangkan tanggal 31 Desember 1981 (Selanjutnya disebut KUHAP), maka ketentuan dalam HIR dimana berhubungan dengan Undang-undang Nomor 1 Drt 1951 (Lembaran Negara tahun 1951 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 81) serta semua aturan pelaksanaanya dan ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya, sepanjang hal itu mengenai Hukum Acara Pidana, dinyatakan dicabut karena ketentuan acara pidana yang tercantum dalam HIR ternyata belum memberikan jaminan dan perlindungan terhadap hak azasi manusia, perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia sebagaimana wajarnya dimiliki oleh suatu Negara Hukum dalam pemeriksaan di penyidik atau penuntut umum dan pemberian ganti rugi.

Pada masa sebelum berlakunya KUHAP, wewenang untuk melakukan penyidikan tidak hanya ditangan Kepolisian, akan tetapi juga diantaranya Kejaksaan. Jadi Kejaksaan selain melaksanakan tugas

[3] Lihat penjelasan umum KUHAP

penuntutan juga dapat melakukan penyidikan dalam perkara tindak pidana umum.

Sedangkan pada masa belakunya KUHAP, yang dimaksud dengan penyidik adalah Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia atau Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan (Vide pasal 1 butir 1 jo pasal 6 ayat 1 KUHAP). Sementara penyidik pembantu diartikan sebagai Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia yang karena diberi wewenang tertentu dapat melakukan tugas penyidikan sebagaimana yang diatur dalam KUHAP.

Dalam Hukum Acara Pidana ada peran Kejaksaan selain peran Kepolisian dan Hakim yaitu :

a. Melakukan Penuntutan
b. Melaksanakan Penetapan Hakim

Menurut undang-undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, pasal 30 menyatakan bahwa di bidang pidana, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang untuk :

a. Melakukan Penuntutan
b. Melaksanakan Penetapan hakim dan Putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksaan Putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan Keputusan lepas bersyarat

d. Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan Undang-undang
e. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk melakukan pemeriksaan tambahan sebelum ke Pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

Agar tugas penuntutan dapat berjalan dengan maksimal maka diperlukan adanya prapenuntutan.

Menurut M. Yahya Harahap, didalam bukunya yang berjudul "Pembahasan Permasalahan dan Penerapan Kitab Undang–Undang Hukum Acara Pidana",menyatakan :"Pada penyerahan tahap pertama, penyidik secara nyata dan fisik menyampaikan berkas perkara kepada penuntut umum, dan penuntut umumsecara nyata dan fisik menerima dari tangan penyidik. Namun demikian, sekalipun telah terjadi penyerahan kepada penuntut umum, undang-undang belum menganggap penyidikan telah selesai.Sebab kemungkinan besar hasil penyidikan yang diserahkan, dikembalikan oleh penuntut umum kepada penyidik dengan petunjuk agar penyidik melakukan tambahan pemeriksaan penyidikan".[4]

Sedangkan menurut Oesman Simanjuntak, S.H. di dalam bukunya yang berjudul "Teknik Penuntutan dan Upaya Hukum", menyatakan :"Prapenuntutan adalah wewenang Jaksa Penuntut Umum memberikan petunjuk kepada penyidik dalam rangka penyempurnaan berkas perkara".[5]

[4]M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2012). Hal.358.

[5]Oesman Simanjuntak, *Teknik Penuntutan dan Upaya Hukum*, (Jakarta : Tanpa Penerbit, 1999), hal. 6.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual ini mengenai pengertian dan pembatasan masalah sebagai pedoman dalam melaksanakan skripsi ini. Di dala KUHAP memperkenalkan suatu wewenang yang dilimpahkan kepada Penuntut Umum yaitu wewenang prapenuntutan sebagaimana dituangkan pada pasal 14b KUHAP yang menyatakan bahwa penuntut umum mempunyai wewenang : Mengadakan Prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan pasal 110 ayat (3) dan ayat (4), dengan memberikan petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik.

Proses peradilan pidana di Indonesia dibagi menjadi 2 (dua) tahap yaitu :

1. Pemeriksaan Pendahuluan
2. Pemeriksaan Pengadilan

Pada pemeriksaan pendahuluan, yang berperan adalah penyidik dan Penuntut Umum. Sedangkan pada pemeriksaan Pengadilan, yang berperan adalah Hakim, Jaksa Penuntut Umum dan Penasehat Hukum jika ada.

Dalam tulisan ini, penulis membatasi diri pada pembahasan mengenai pemeriksaan pendahuluan, yang di dalamnya menyangkut penyidikan dan penuntutan, karena sesuai dengan ruang lingkup pembahasan tentang prapenuntutan.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah suatu cara yang sistematis yang digunakan penulis untuk memperoleh, mengolah dan menganalisis data.

1. Sifat Penelitian

   Penelitian bersifat deskriptif analitis artinya menggambarkan fakta-fakta yang diteliti dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan, teori-teori serta pendapat-pendapat para ahli hukum.

2. Metode Penelitian

   Penelitian ini menggunakan metode pendekatan secara yuridis normatif, yaitu penelitian terhadap peraturan perundang-undangan.

3. Metode pengumpulan data

   Metode pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini berupa :

   a. Penelitian Pustaka (*Library Research*)

      Yaitu menelusuri data sekunder meliputi :

      1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang bersifat mengikat, meliputi norma dasar, peraturan dasar atau undang-undang.
      2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer, meliputi buku-buku, makalah seminar, jurnal-jurnal, laporan penelitian, artikal, majalah dan Koran
      3. Bahan hukum tertier,yaitu bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer dan sekunder, meliputi kamus dan ensikplopedia.

b. Penelitian Lapangan

Penelitian ini dilakukan dengan cara penulis melakukan wawancara dengan para pihak terkait.

4. Metode Analisis

Metode analisis yang digunakan bersifat kualitatif yaitu menjabarkan dengan kalimat-kalimat sehingga diperoleh bahasan atau paparan yang sistematis dan dapat dimengerti guna mendapatkan data yang akurat, dengan tidak menutup kemungkinan menggunakan metode analisis secara kuantitatif dengan menyajikan melalui angka-angka atau tabel-tabel apabila diperlukan.

G. Sistematika Penulisan

Skripsi ini disusun dalam 5 (lima) bab dan tiap bab dibagi lagi menjadi beberapa sub bab. Adapun sistematika untuk setiap bab adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Padabab ini diuraikan mengenaiLatar Belakang,Identifikasi Masalah,Pokok Permasalahan, Tujuan dan Kegunaan Penulisan, Kerangka Teoritis dan Konseptual, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini menyajikan dan menguraikan secara singkat tentang Sistem dan Proses Peradilan Pidana di Indonesia, Penyidik dan Pelaksanaan tugas Penyidikan dan Penuntut Umum dan pelaksanaan tugas Penuntutan.

BAB III : HASIL PENELITIAN

Pada bab ini penulis menjelaskan mengenai prapenuntutan dalam pelaksanaannya, studi kasus, pendapat penulis.

BAB IV : PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN

Pada bab ini penulis memberikan penjelasan tentang Pengertian, Tujuan Prapenuntutan, Perangkat Hukum Prapenuntutan, Proses Prapenuntutan dan pendapat penulis.

BAB IV : PENUTUP

Pada bab ini berisikan kesimpulan dari penelitian pada bab-bab terdahulu yang merupakan inti dari keseluruhan isi dari skripsi dan dikemukakan beberapa saran relevan dengan penelitian.