

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagai negara hukum, maka menjadi konsekuensi logis bagi masyarakat Indonesia untuk menaati segala produk hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Mau tidak mau, hukum mesti menjadi nafas bagi segala aspek kehidupan demi terwujudnya kehidupan berbangsa dan bernegara yang berlandaskan atas keadilan yang substantif.

Ubi societas, ibi ius memang mesti diterjemahkan secara sungguh-sungguh bahwa di mana ada masyarakat di situ ada hukum. Hal tersebut berarti bahwa sudah sepatutnya masyarakat menghormati setiap aturan baik perundang-undangan maupun norma-norma yang hidup, tumbuh, dan berkembang di tengah masyarakat itu sendiri.

Berkaitan dengan hukum, terdapat dua hal penting yang setidaknya menjadi tolak ukur keberhasilan dari konsepsi hukum dalam sebuah negara, yaitu segi pengaturan dan segi penerapan. Tidak jarang hukum secara normatif bertentangan dengan hukum dalam proses penerapannya. Keduanya mesti saling terkait dan menimbulkan satu hubungan sebab-akibat yang di mana penerapan harus sesuai dengan aturan, dan aturan harus diterapkan dengan sebagaimana mestinya. Ketika kedua hal tersebut dalam praktiknya dijumpai beberapa ketidaksesuaian atau saling bertolak belakang, artinya terdapat penyelewengan fungsi atau *malpraktik* dalam penegakan hukum, dan sudah sepatutnya hal tersebut dijadikan sebagai evaluasi agar tidak terulang kembali pada penerapan-penerapan hukum berikutnya.

Tri Andrisman mengartikan pidana sebagai pemberian nestapa atau rasa penderitaan terhadap pelaku yang telah memenuhi syarat-syarat pemidanaan. Dibutuhkan sarana pencegahan umum maupun khusus agar tidak terjadi pelanggaran hukum pidana di kemudian hari.¹ Dapat pula menjadi kesimpulan bahwa dalam pidana memiliki unsur atau ciri sebagai berikut:²

1. Pengenaan nestapa serta berbagai akibat lain yang memiliki sifat tidak menyenangkan;
2. Secara sengaja dijatuhkan atau diberikan oleh pihak yang berwenang;
3. Dijatuhkan pada orang yang telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah menurut Undang-Undang.

Di samping memberi nestapa pada pelaku, aspek korban juga harus menjadi perhatian melalui berbagai upaya pemulihan keadilan bagi korban itu sendiri maupun bagi pihak keluarga korban. Namun, terkadang upaya ini justru terhambat pada tahapan-tahapan tertentu yang diatur dalam konsepsi acara pidana itu sendiri.

Salah satu tahapan yang seringkali menjadi sorotan adalah tahapan pra-penuntutan yang di mana pada tahapan tersebut seringkali dianggap sebagai penghambat dalam penegakan hukum pidana materiil karena tidak jarang setelah dikeluarkannya Surat Perintah Dimulainya Penyidikan (SPDP) dalam bentuk pemberitahuan dari pihak Penyidik Kepolisian kepada Kepala Kejaksaan justru menjadi awal dari terbengkalainya penanganan kasus. Karena

¹ Tri Andrisman, 2009, *Asas-asas dan Aturan Umum Hukum Pidana Indonesia*, Bandar Lampung: Universitas Bandar Lampung, hal. 8.

² Muladi & Barda Nawawi Arief, 2010, *Teori-Teori Dan Kebijakan Pidana*, Bandung: Alumni, hal. 4.

tidak jarang pada tahapan tersebut terjadi pelimpahan dan pengembalian berkas antara Jaksa Penuntut Umum (JPU) dengan Penyidik Kepolisian karena beberapa hal yang dirasa masih kurang untuk dijadikan sebagai alat bukti di persidangan.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 30 Ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menyatakan bahwa:

“Dalam melakukan penuntutan, Jaksa dapat melakukan prapenuntutan. Prapenuntutan adalah tindakan Jaksa untuk memantau perkembangan penyidikan setelah menerima pemberitahuan dimulainya penyidikan dari Penyidik, mempelajari atau meneliti kelengkapan berkas perkara hasil penyidikan yang diterima dari Penyidik serta memberikan petunjuk guna dilengkapi oleh Penyidik untuk dapat menentukan apakah berkas perkara tersebut dapat dilimpahkan atau tidak ke tahap penuntutan.”

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) bahwa:

“Penyidikan adalah serangkaian 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.”

Menjadi persoalan kemudian adalah klausul dari *“bukti yang membuat terang tentang tindak pidana”* ini belum memiliki parameter baku sebab memang setiap kasus memiliki standar masing-masing atas kebutuhan akan suatu alat bukti. Namun tidak kalah penting untuk diperhatikan adalah bahwa penilaian kecukupan bukti tersebut jelas bersifat subjektif dan dalam hal ini melibatkan lebih dari satu subjek penilai, yaitu pihak Jaksa dan Kepolisian. Sehingga hal tersebut juga dapat berakibat pada pemenuhan penilaian dari

masing-masing pihak yang belum dapat dipastikan akan mencapai kata sepakat dalam sekian tempo yang direncanakan atau ditargetkan sebagai jangka waktu lamanya tahap penyidikan.

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) pun tidak mengatur batasan atau jangka waktu maksimal bolak-baliknya berkas antara Jaksa Penuntut Umum (JPU) dengan pihak Penyidik Kepolisian. Hal tersebut semakin mempersulit untuk dapat dipastikannya suatu kasus atau dugaan tindak pidana yang tengah dalam tahap penyidikan dapat segera dilakukan pemeriksaan dalam persidangan dan tentu berakibat juga pada kurang terjaminnya pemulihan keadilan bagi korban dan keluarga korban. Tidak hanya itu, dengan tidak adanya batasan waktu terkait hal tersebut juga berakibat pada tidak tercapainya dengan baiknya asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan.

Sembilan berkas pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) berat telah diserahkan oleh Komnas HAM ke Kejaksaan Agung sejak tahun 2002 silam. Namun, berkas-berkas perkara tersebut dianggap terdapat kekurangan sehingga terjadi bolak-balik berkas perkara secara terus-menerus antara Kejaksaan Agung dan Komnas HAM. Kesembilan berkas perkara tersebut meliputi; peristiwa 1965/1966, Penembakan Misterius (Petrus) 1982-1985, penghilangan paksa aktivis 1997-1998, peristiwa Trisakti 1998, peristiwa Semanggi I 1998 dan peristiwa Semanggi II 1999, peristiwa Talangsari 1989, peristiwa kerusuhan Mei 1998, dan peristiwa Wasior Wamena 2000-2003.³

³ BBCNews, *Kejaksaan Agung Kembalikan Berkas Kasus Pelanggaran HAM Berat, Bagaimana Komitmen Presiden Jokowi?*, dalam <https://www.google.com/amp/s/www.bbc.com/indonesia/indonesia-46822119.amp>, diakses pada tanggal 5 Maret 2021 pukul 06:55 WIB.

Selain kasus-kasus tersebut, di wilayah Kota Surakarta sendiri terdapat contoh perkara yang dinilai memakan waktu terlalu lama. Salah satunya adalah kasus 3 (tiga) Pimpinan *United Overseas Bank* (UOB) yang beralamat di Jalan Urip Soemohardjo, Jebres, Solo.⁴ Ketiganya ditetapkan menjadi tersangka oleh Penyidik Polresta Surakarta atas dugaan melakukan tindak pidana kejahatan perbankan sesuai dengan Pasal 49 Ayat (2) huruf b jo Pasal 29 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Proses penyidikan hingga penyidikan tambahan kasus ketiga Pimpinan Bank UOB tersebut dinilai memakan waktu lama yang diakibatkan oleh beberapa hambatan yang terjadi pada tahap pra-penuntutan perkara. Bolak-balik berkas perkara antara Kejaksaan Negeri Kota Surakarta dengan pihak Penyidik Polresta Surakarta tidak terhindarkan. Perkara yang mulai disidik pada tanggal 9 Mei 2016 tersebut baru berakhir atau dinyatakan (P-21) pada April 2020.

Dari daftar beberapa contoh kasus yang terbengkalai dan kasus yang memakan waktu lama tersebut menunjukkan bahwa tahapan pra-penuntutan harus segera dijadikan fokus dan segera dicarikan jalan agar tidak terkesan justru menghambat penegakan hukum dan mengurangi jaminan akan kepastian dan kemanfaatan hukum itu sendiri. Jika memang mencari keadilan yang substantif, maka tidak benar pula jika mengabaikan segi kepastian dan

⁴ SuaraMerdekaSolo, *3 Pimpinan Bank UOB Ditahan, Kasus Dugaan Tindak Pidana Kejahatan Perbankan*, dalam <https://suaramerdekasolo.com/2020/04/14/3-pimpinan-bank-uob-ditahan-kasus-dugaan-tindak-pidana-kejahatan-perbankan/>, diakses pada tanggal 19 Maret 2021 pukul 02:31 WIB.

kemanfaatan, karena menuntut dan menjalankan pidana juga memiliki konsep daluwarsa.

Di dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman telah diatur terkait asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan. Undang-Undang yang menggantikan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tersebut, yang tepatnya dalam Pasal 4 Ayat (2) menyatakan, bahwa peradilan membantu pencari keadilan dan berusaha mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat tercapainya peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan.

Sebagaimana yang kita ketahui bahwa KUHAP menganut sistem *Integrated Criminal Justice System*, yang kemudian dijelaskan oleh Marmosudjono sebagai berikut:

“Yang dimaksud dengan Integrated Criminal Justice System adalah sistem peradilan pidana terpadu, yang unsur-unsurnya terdiri dari persamaan persepsi tentang keadilan dan pola penyelenggaraan peradilan perkara pidana secara keseluruhan dan kesatuan (Administration of Criminal Justice System) pelaksanaan peradilan terdiri dari beberapa komponen seperti penyidikan, penuntutan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan. Integrated Justice System adalah suatu usaha untuk mengintegrasikan semua komponen tersebut di atas, sehingga peradilan dapat berjalan sesuai dengan yang dicita-citakan.”⁵

Cita-cita dari *Integrated Criminal Justice System* tersebut menunjukkan bahwa penegakan hukum, khususnya di ranah pidana tidak berdiri sendiri-sendiri. Dalam artian penegakan hukum pidana saling terintegrasi yang kemudian akan saling mempengaruhi dan menimbulkan hubungan sebab-akibat satu sama lain. Maka tidak mungkin untuk memandang proses penyidikan tanpa

⁵ Harum M. Husein, 2005, *Surat Dakwaan (Teknik Penyusunan, Fungsi, dan Permasalahannya)*, Jakarta: Rineka Cipta, hal. 39.

memandang proses penuntutan, dan menjadi tidak mungkin pula untuk memandang tahap penuntutan tanpa selesai terlebih dahulu dengan tahapan-tahapan pra-penuntutan.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, Penulis kemudian tertarik untuk membahas dan meneliti permasalahan tersebut dengan metode yang Penulis gunakan sehingga penelitian ini akan dikaji dengan judul **“KETIADAAN PEMBATASAN PRA-PENUNTUTAN DALAM PERSPEKTIF IMPLEMENTASI ASAS PERADILAN CEPAT, SEDERHANA, DAN BIAYA RINGAN (Studi Kasus di Wilayah Hukum Kota Surakarta)”**.

B. Pembatasan dan Rumusan Masalah

Pembatasan dan rumusan masalah ini dibuat dengan tujuan agar pembahasan dalam penelitian ini tidak meluas dan melampaui inti dari permasalahan yang akan diteliti. Maka dari itu, penulisan skripsi ini hanya akan membahas dan meneliti terkait hal-hal sebagai berikut:

1. Bagaimana praktik pra-penuntutan di wilayah hukum Kota Surakarta (Polresta Surakarta dan Kejaksaan Negeri Kota Surakarta)?
2. Apakah ketiadaan pembatasan pra-penuntutan dapat mempengaruhi penerapan asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan?

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Objektif

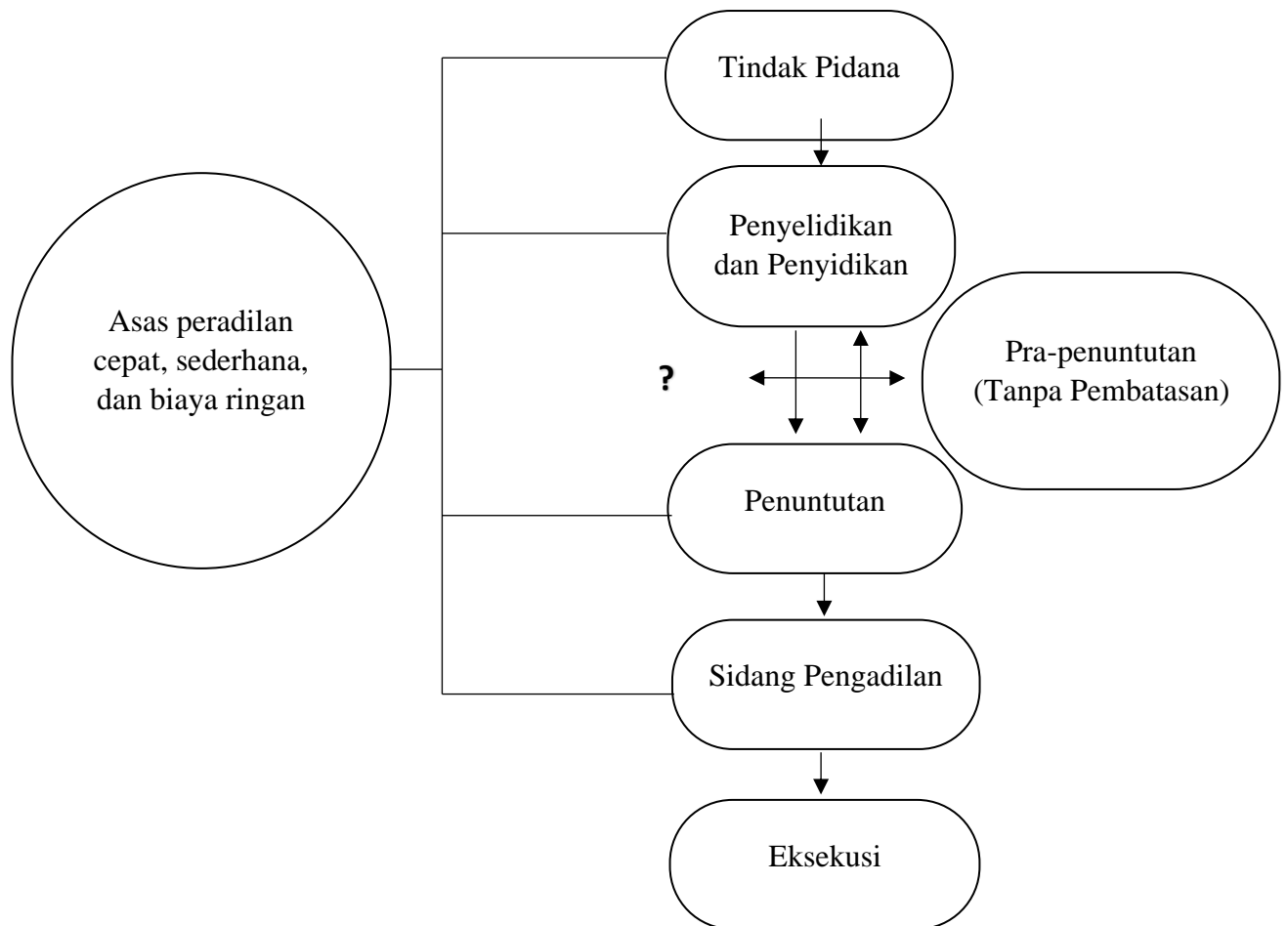
Secara Objektif, yang menjadi tujuan dari dilakukannya penelitian ini berdasarkan rumusan masalah di atas adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui bagaimana praktik pra-penuntutan antara Polresta Surakarta dengan Kejaksaan Negeri Surakarta.
 - b. Untuk mengetahui pengaruh ketiadaan pembatasan pra-penuntutan terhadap penerapan asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan.
2. Tujuan Subjektif
- a. Untuk memenuhi persyaratan akademik Penulis dalam rangka memperoleh gelar Strata I (S1) di bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta;
 - b. Untuk menambah wawasan terkait hukum, baik dalam kerangka teori maupun dalam ranah praktek atau penerapan dan penegakan hukum.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Mengembangkan wawasan hukum serta melakukan aktualisasi ilmu di bidang hukum secara umum yang diperoleh semasa perkuliahan ke dalam ranah praktek penegakan hukum di lapangan khususnya di bidang hukum acara pidana.
 - b. Memberikan sumbangsih pemikiran yang membawa manfaat di bidang hukum, khususnya terkait pengaturan pra-penuntutan dalam perspektif implementasi asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan.
2. Manfaat Praktis
 - a. Memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti.
 - b. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat membawa masukan bagi para pihak yang konsen maupun minat di bidang terkait sekaligus memberi solusi bagi permasalahan serupa dalam ranah praktek.

E. Kerangka Pemikiran



Gambar 1. Kerangka Pemikiran

Keterangan:

Dalam penelitian/skripsi ini, terlebih dahulu ditentukan pembedaan yang di mana aspek pengaturan formil dari hukum pidana dengan berlandaskan pada Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) dijadikan sebagai fokus bidang penelitian.

Melalui aspek pengaturan formil tersebut, terdapat salah satu asas yang perlu dinilai proses serta tahapan implementasinya terkhusus di wilayah hukum Kota Surakarta yaitu asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan. Tidak

jarang asas tersebut mengalami kendala dalam penerapan, sehingga berakibat pada terhambatnya proses penegakan hukum dan kurangnya jaminan kepastian serta kemanfaatan hukum.

Namun dalam penelitian ini, asas tersebut tidak berdiri secara tunggal, melainkan ditinjau lebih spesifik dari segi tahapan-tahapan penyelesaian perkara pidana, yang di mana tahapan itu bermula sejak adanya temuan atau laporan/aduan tentang dugaan adanya suatu tindak pidana. Tentu selepas itu akan diadakan penyelidikan untuk memastikan bahwa benar telah terjadi tindak pidana dengan locus dan tempus tertentu. Dengan bukti permulaan yang cukup, maka dapat dilanjutkan pada tahap penyidikan untuk mencari tersangka serta bukti-bukti tambahan agar dapat segera dilimpahkan pada tahapan selanjutnya.

Ketika berkas-berkas hasil penyidikan dilimpahkan pada Jaksa Penuntut Umum (JPU) tidak serta-merta kemudian dapat dibuatkan surat dakwaan dan dihadirkan di muka sidang pengadilan. Jika JPU merasa bahwa hasil penyidikan belum lengkap, maka sudah pasti melalui wewenang yang diberikan oleh KUHAP, JPU dapat mengembalikan berkas perkara tersebut kepada penyidik untuk dilengkapi yang disertai dengan petunjuk pelengkap. Tahap ini disebut sebagai tahapan pra-penuntutan.

Pada tahapan tersebut yang kemudian menjadi objek penelitian dari skripsi ini, dengan spesifikasi praktik pra-penuntutan antara pihak Kejaksaan Negeri Kota Surakarta dengan pihak Polresta Surakarta. Sehingga penelitian ini diharapkan akan mampu menggali bagaimana jalannya pra-penuntutan di wilayah hukum Kota Surakarta serta menganalisa bahwa apakah ketiadaan

pembatasan pra-penuntutan dalam KUHAP dapat mempengaruhi penerapan asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis-empirik atau penelitian hukum lapangan. Penelitian yuridis merupakan penelitian hukum melalui tahapan meneliti bahan pustaka yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Penelitian empirik dititikberatkan pada upaya memperoleh dan meneliti data primer yang berupa fakta, peristiwa, maupun pernyataan yang dihimpun melalui berbagai metode pengumpulan data dalam penelitian ini berkaitan dengan praktik pra-penuntutan di wilayah hukum Kota Surakarta.

2. Jenis Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu berusaha untuk menjelaskan secara rinci terkait suatu fenomena atau keadaan yang menjadi objek penelitian. Dalam hal ini berupaya untuk menjelaskan terkait praktek pra-penuntutan beserta faktor-faktor penghambatnya terkhusus di wilayah hukum Kota Surakarta.

3. Jenis Data

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung oleh penulis yang berupa fakta, peristiwa/kejadian, tindak pidana,

pernyataan/pendapat yang dihimpun oleh penulis melalui metode pengumpulan data. Dalam hal ini berupa fakta atau pernyataan/pendapat yang diperoleh dari penelitian lapangan di Kantor Kejaksaan Negeri Kota Surakarta dan Kantor Polresta Surakarta sebagai lokasi penelitian.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari studi kepustakaan yang dilakukan pada berbagai sumber tertulis berupa dokumen, jurnal, skripsi, buku, serta sumber internet lainnya yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Data sekunder terdiri dari berikut:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum tertulis yang bersifat mengikat dan memiliki daya paksa, yaitu berbagai peraturan perundang-undangan yang relevan dengan tema penelitian/skripsi.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang tidak bersifat mengikat atau tidak memiliki daya paksa namun tetap dalam bentuk tertulis/dokumen, yaitu buku, jurnal, skripsi, karya ilmiah, serta berbagai sumber lainnya baik dari internet maupun dokumen fisik.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang ditujukan sebagai penjelasan atas bahan hukum primer dan sekunder yang telah ada sebelumnya. Bahan hukum tersier yang bersifat penjelasan

ini dapat diperoleh dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), ensiklopedi, dan lain sebagainya.

4. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini menggunakan metode pengumpulan data dengan cara melakukan wawancara sebagai sarana pengumpulan fakta, peristiwa, serta pernyataan, dan menggunakan studi kepustakaan sebagai media pengumpulan data yang diperoleh melalui bahan-bahan hukum dalam bentuk dokumen.

5. Metode Analisis Data

Penelitian ini menggunakan metode analisis data yang bersifat kualitatif dengan logika berfikir deduktif (dari umum ke khusus) dengan cara menghimpun bahan-bahan normatif untuk kemudian dilakukan analisa lapangan serta melakukan penyesuaian dan perumusan solusi maupun saran yang membangun.

G. Sistematika Skripsi

Skripsi ini ditulis dengan terdiri dari 4 (empat) bab, di mana masing-masing bab terdapat sub bab yang secara keseluruhan memiliki keterkaitan dan hubungan sebab-akibat satu sama lain. Secara lebih jelas, susunan/sistematika penulisan skripsi ini akan dibagi sebagai berikut:

Bab Pendahuluan berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, serta sistematika penulisan skripsi.

Pada Bab Tinjauan Pustaka berisi terkait tinjauan umum tentang tahapan penyelesaian perkara pidana, asas-asas hukum acara pidana, Hak Asasi Manusia

(HAM) dalam hukum acara pidana, serta tinjauan umum tentang lembaga Kepolisian dan lembaga Kejaksaan. Beberapa tinjauan tersebut yang kemudian menjadi kerangka atau landasan teori yang sesuai dengan topik penelitian. Sehingga akan dapat menemukan acuan dalam melakukan penjabaran fakta lapangan maupun hasil penelitian.

Bab Hasil Penelitian dan Pembahasan memuat penjabaran data yang diperoleh dari studi kepustakaan, fakta atau pernyataan yang diperoleh di lapangan, serta proses dan hasil analisa atas fakta dan data yang telah dijabarkan sebelumnya.

Bab Penutup berisi simpulan dan saran yang ditawarkan penulis atas persoalan konkret yang telah dijabarkan dan dianalisa berdasarkan data dan fakta pada bab sebelumnya.