

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setiap manusia adalah mendukung atau penyangga kepentingan, kepentingan adalah suatu tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dipenuhi. Manusia dalam hidupnya dikelilingi berbagai macam bahaya yang mengancam kepentingannya, sehingga seringkali menyebabkan kepentingannya atau keinginannya tidak tercapai.¹ Oleh karena itu ia mengharapkan kepentingan-kepentingannya dilindungi terhadap pertentangan, konflik, gangguan-gangguan dan bahaya yang mengancam serta menyerang kepentingan dirinya dan kehidupan bersama. Untuk menghindari terjadinya pertentangan yang berakhir dengan kekacauan, maka masyarakat memerlukan adanya suatu tatanan atau hukum agar tercipta ketertiban dan ketentraman.²

Dewasa ini hampir tidak ada bidang-bidang kehidupan masyarakat yang tidak terjamah oleh hukum, baik sebagai kaidah maupun sikap tindak manusia yang teratur dan yang unik.³ Sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi bahwa “Indonesia adalah negara hukum”. Dari sekian banyak cakupan hukum yang ada dalam masyarakat, hukum pidana adalah hukum yang paling bersinggungan dengan kepentingan umum. Dalam perkara pidana sebagai hukum publik, setiap terjadi pelanggaran hukum, maka negara melalui alat kelengkapan negara seperti

¹ Sudikno Mertokusumo, 2005, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, Hal 1.

² Lukman Santoso, 2014, *Buku Pintar Beracara*, Jogjakarta: Flash Books, Hal 8.

³ Soerjono Soekanto, 1987, *Psikologi Forensik*, Jakarta: Ind-Hill-Co, Hal 2.

polisi, jaksa, dan hakim segera melakukan tindakan hukum, tindakan hukum yang dilakukan oleh alat kelengkapan negara dimulai dengan tahapan penyelidikan⁴, penyidikan⁵, penuntutan⁶, hingga persidangan.⁷

Dalam segi proses penanganan suatu perkara dalam proses hukum kita, sebagaimana yang terdapat dalam Undang-undang nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP), ihwal pra-penuntutan⁸ memang tidak diatur dalam bab tersendiri tetapi terdapat dalam bab tentang penyidikan dan bab penuntutan (Pasal 109 dan Pasal 138 KUHAP).

Keberadaan pra-penuntutan adalah tidak bersifat mutlak, hanya terhadap Berkas Penyidikan atau Berkas Pemeriksaan (yang selanjutnya disebut BP yang dilimpahkan oleh penyidik kepada Jaksa Penuntut Umum (JPU) dan oleh JPU dianggap belum lengkap, maka BP itu dikembalikan kepada Penyidik dengan disertai petunjuk untuk dilengkapi yang proses itu disebut dengan istilah pra-penuntutan yang diatur dalam Pasal 110 ayat 2 juncto Pasal 138 ayat 1 dan 2 (KUHAP) sebagai berikut:

⁴ Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang, Lihat pasal 1 angka 5 KUHAP

⁵ Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal 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, Lihat pasal 1 angka 2 KUHAP.

⁶ Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan meminta supaya diperiksa dan diputus oleh hakim disidng pengadilan, Lihat pasal 1 angka 7 KUHAP.

⁷ Lukman Santoso, *Op.Cit*, Hal 11.

⁸ Pra-penuntutan adalah pengembalian berkas perkara dari penuntut umum kepada penyidik, karena penuntut umum berpendapat bahwa hasil penyidikan tersebut ternyata kurang lengkap disertai petunjuk untuk melengkapinya, Lihat: Suharto dan Jonaedi Efendi, 2013, *Panduan Praktis Bila Anda Menghadapi Perkara Pidana Mulai Proses Penyidikan Hingga Persidangan*, Jakarta: Pranadamedia Group, Hal 63.

- JPU setelah menerima pelimpahan BP dalam waktu tujuh hari wajib memberitahukan lengkap tidaknya BP tersebut kepada penyidik.
- Bila hasil penelitian terhadap BP hasil penyidikan belum lengkap maka JPU mengembalikan berkas perkara kepada penyidik disertai petunjuk paling lama 14 hari terhitung BP diterima JPU.

Dalam hal pengembalian BP dari JPU atau penyidik atau sebaliknya tidak diatur secara tegas mengenai batasan berapa kali dalam pengembalian BP. Penyidik yang tidak melaksanakan petunjuk untuk melengkapi berkas perkara maka proses kelengkapan BP tersebut menjadi bolik-balik.⁹

Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian terkait dengan praktik pra-penuntutan yang dilakukan oleh penyidik dan JPU untuk mengetahui batasan pengembalian BP dan kepatuhan para aparat penegak hukum terhadap peraturan yang berlaku, atas latar belakang tersebut penulis mengambil judul “KAJIAN YURIDIS-EMPIRIS MENGENAI PRAKTIK PRA-PENUNTUTAN (Studi Kasus Di Surakarta)

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana kebijakan hukum mengenai pra-penuntutan dalam KUHAP, Surat Edaran Kapolri maupun Kejaksaan Agung?
2. Apakah ada batasan berapakah pra-penuntutan dapat dilakukan dan bagaimana solusinya?

⁹ *Ibid*, Suharto dan Jonaedi Efendi, Hal 63.

3. Bagaimanakah praktik pra-penuntutan di Kajari dan Polresta Surakarta?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

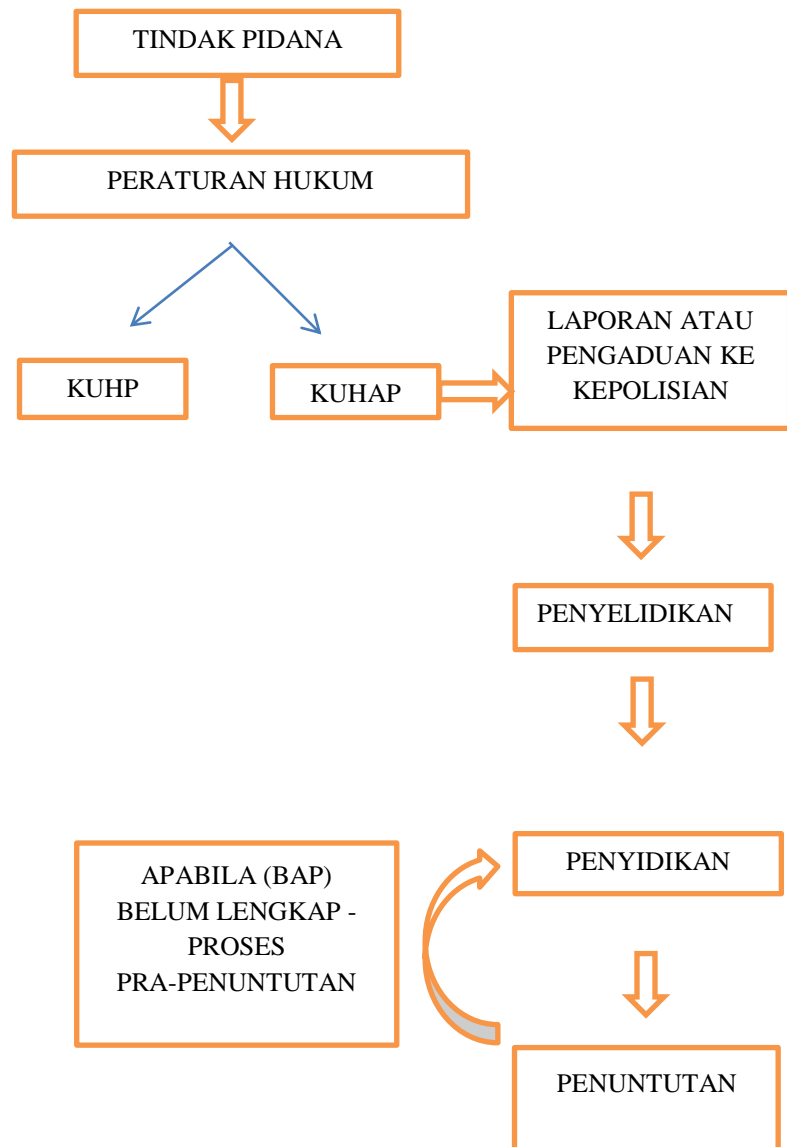
Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk Mengetahui kebijakan hukum mengenai pra-penuntutan.
2. Untuk mengetahui mengenai batasan pengembalian BP oleh JPU kepada penyidik.
3. Untuk mengetahui pelaksanaan pra-penuntutan oleh penyidik dan JPU di Kajari dan Polresta.

Adapun Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemikiran dan pengetahuan bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya mengenai praktik pelaksanaan pra-penuntutan dalam proses penyidikan dan penuntutan.
2. Manfaat Praktis penelitian ini adalah untuk mengembangkan penalaran, mengembangkan pola pikir yang dinamis dan mengetahui kemampuan penulis dengan menerapkan ilmu yang diperoleh serta memberikan jawaban terhadap permasalahan yang hendak diteliti.

D. Kerangka Pemikiran



Hukum pidana adalah hukum yang mengatur tentang pelanggaran-pelanggaran dan kejahatan terhadap kepentingan umum, perbuatan mana diancam dengan hukuman yang merupakan suatu penderitaan atau siksaan.¹⁰

Menurut ahli hukum pidana Prof Moeljatno, S.H, pengertian tindak pidana yang menurut istilah beliau “perbuatan pidana” adalah perbuatan yang dilarang

¹⁰ *Ibid*, Suharto dan Jonaedi Efendi, Hal 36.

oleh suatu aturan hukum, larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu bagi barang siapa melanggar aturan tersebut.¹¹

Dalam penegakan hukum suatu tindak pidana diatur dalam KUHP (mengatur tentang hukuman apa yang diterima oleh seseorang jika melakukan suatu tindak pidana) dan KUHPA (peraturan tata cara atau pelaksanaan seseorang yang tersangkut kasus hukum pidana).

Dalam proses penanganan perkara pidana dimulai sejak adanya laporan¹² atau pengaduan¹³ dari orang yang mengalami, melihat, menyaksikan, dan atau menjadi korban peristiwa tindak pidana yang diajukan kepada penyidik baik lisan maupun tulisan. Kemudian penyidik akan melakukan penyelidikan untuk mengetahui serta menentukan peristiwa yang terjadi (pidana atau bukan) dan membuat berita acara beserta laporannya yang nantinya merupakan dasar bagi permulaan penyidikan.¹⁴

Penyidikan adalah suatu proses untuk mencari bukti-bukti yang menguatkan suatu tindak pidana serta mencari tersangkanya, ketika sudah terkumpul bukti-bukti yang menguatkan maka penyidik akan mengirim BP yang disebut dengan BP kepada kejaksaan yang kemudian kejaksaan

¹¹ Moeljatno, 1987, *Asas-asas hukum pidana*, Jakarta: Bima Aksara, Hal 54.

Tindak Pidana merupakan suatu perbuatan pidana yang dapat dijatuhi hukuman; Setiap perbuatan yang diancam hukuman sebagai kejahatan atau pelanggaran baik yang disebut dalam KUHP maupun peraturan perundang-undangan lainnya, Lihat Dzulkifli Umar & Utsman Handoyo, 2010, *Kamus Hukum*, Surabaya: Quantum Media Prees, hal 369.

¹² Laporan adalah pemberitahuan yang telah disampaikan oleh seseorang karena hak atau kewajibannya berdasarkan Undang-Undang kepada pejabat yang berwenang tentang telah atau sedang atau diduga akan terjadi peristiwa pidana, Lihat pasal 1 angka 24 KUHPA.

¹³ Pengaduan adalah pemberitahuan disertai permintaan oleh pihak berkepentingan kepada pejabat yang berwenang untuk menindak menurut hukum seseorang yang telah melakukan tindak pidana aduan yang telah merugikannya, Lihat pasal 1 angka 25 KUHPA.

¹⁴ Lukman Santoso, *Op.Cit*, Hal 87

membentuk JPU. JPU setelah menerima pelimpahan BP dalam waktu tujuh hari wajib memberitahukan lengkap tidaknya berkas perkara tersebut kepada penyidik. Bila hasil penelitian terhadap berkas perkara hasil penyidikan belum lengkap maka JPU mengembalikan berkas perkara kepada penyidik dan penyidik berkewajiban mengembalikan berkas perkara dalam batas waktu empat belas hari, hal inilah yang disebut dengan istilah pra-penuntutan.¹⁵

E. Metode Penelitian

Metode merupakan cara yang tepat untuk melakukan sesuatu sedangkan penelitian merupakan suatu kegiatan untuk mencari, mencatat, merumuskan dan menganalisis sampai menyusun laporan.¹⁶

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pendekatan yaitu metode yuridis-empiris, secara yuridis dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pra-penuntutan di lembaga penegak hukum yakni kepolisian dan kejaksaan, secara empiris dengan melihat kenyataan yang ada dilapangan berkaitan dengan masalah yang diteliti dipandang dari sudut penerapan hukum. Jenis penelitian dalam penelitian ini ialah bersifat diskriptif¹⁷, untuk memperoleh gambaran yang terang guna membahas masalah yang diteliti mengenai proses pelaksanaan pra-penuntutan. Kemudian jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder,

¹⁵ Suharto dan Jonaedi Efendi, Op.Cit, Hal 63.

¹⁶ Cholid Narbuko & Abu Achmadi, 1997, *Metodologi Penelitian*, Jakarta: Bumi Aksara, Hal 1.

¹⁷ Penelitian diskriptif adalah penelitian yang bertujuan untuk melukiskan tentang sesuatu hal di daerah tertentu dan pada saat tertentu, Lihat Bambang Waluyo, 1996, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, Hal 8.

data primer diperoleh langsung dari wawancara¹⁸ kepada penyidik Polresta Surakarta dan Penuntut Umum Kejaksaan Negeri Surakarta, sedangkan data sekunder diperoleh dari KUHAP dan Peraturan Pelaksanaan KUHAP yaitu PP No 27 tahun 1983, UU No.2 tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia (yang selanjutnya disebut UU Kepolisian), Surat Edaran Kepolisian Republik Indonesia, UU No 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (yang selanjutnya disebut UU Kejaksaan), serta literatur-literatur terkait lainnya.

Dalam penelitian ini penulis memilih lokasi penelitian di Polresta Surakarta dan Kejaksaan Negeri Surakarta, hal ini karena lokasi tersebut strategis dan mudah untuk mendapatkan informasi mengenai proses pelaksanaan pra-penuntutan, sehingga penulis berharap akan lebih mudah dalam memperoleh data yang berkaitan dengan masalah. Metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan cara studi lapangan dan studi kepustakaan, studi lapangan untuk memperoleh data primer, sedangkan studi kepustakaan untuk memperoleh data sekunder. Serta dalam penelitian ini penulis menggunakan metode analisis data yaitu analisis secara kualitatif¹⁹ dengan menggambarkan data yang ada untuk menjawab pertanyaan berdasarkan teori-teori yang ada sehingga dapat ditarik kesimpulan secara deduktif-induktif.

¹⁸Wawancara adalah proses tanya jawab yang berlangsung secara lisan diantara dua orang atau lebih bertatap muka, mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan-keterangan, Lihat Cholid Nrbuko dan Abu Achmadi, Op.Cit, Hal 83.

¹⁹ Kirk dan Miller mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantungan pada pengamatan pada manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan peristilahannya, Lihat Sudarto, 1995, *Metedologi Penelitia Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Hal 62.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penulisan ini terdiri dari empat bab yaitu sebagai berikut:

BAB I: Akan menguraikan tentang Pendahuluan yang terdiri dari Latar Belakang, Pembatasan Masalah dan Rumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II: Berupa Tinjauan Pustaka yang akan tentang beberapa landasan teoritis mengenai Tinjauan Umum Tindak Pidana, Tinjauan Penyelidikan dan Penyidikan, Tinjauan Umum mengenai Penuntutan, Tinjauan Umum mengenai Pra-Penuntutan.

BAB III: Berupa hasil penelitian dan pembahasan yang diperoleh dari hasil penelitian studi lapangan dan studi pustaka yang menguraikan tentang kebijakan hukum mengenai pra-penuntutan, batasan berapakah pra-penuntutan dapat dilakukan dan solusinya, praktik pelaksanaan pra-penuntutan di Kajari dan Polresta.

BAB IV: Berupa kesimpulan dari hasil-hasil penelitian dan pembahasan serta saran sebagai bentuk tindak lanjut penelitian ini.