

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hukum Pidana merupakan salah satu bagian dari ranah hukum publik. Hukum Pidana di Indonesia diatur secara umum dalam Kitab Undang Undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut KUHP), yang merupakan peninggalan zaman penjajahan Belanda. KUHP merupakan *lex generalis* bagi pengaturan hukum pidana di Indonesia, di mana asas-asas umum termuat dan menjadi dasar bagi semua ketentuan pidana yang diatur di luar KUHP.

Hukum Pidana adalah hukum yang mengatur tentang pelanggaran dan kejahatan terhadap kepentingan umum. Pelanggaran dan kejahatan tersebut diancam dengan hukuman yang merupakan penderitaan atau siksaan bagi yang bersangkutan.¹ Hukum Pidana yang identik dengan sanksi keras dikatakan mempunyai fungsi yang subsidair artinya apabila fungsi hukum lainnya kurang maka hukum pidana yang digunakan. Hukum Pidana itu merupakan *ultimum remedium* yang diartikan sebagai penerapan sanksi pidana yang merupakan sanksi pamungkas (terakhir) dalam penegakan hukum. Sudikno Mertokusumo mengartikan bahwa *ultimum remedium* sebagai alat terakhir dalam menyelesaikan permasalahan pidana.²

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) merupakan landasan

¹ Yulies Tiena Masriani, Pengantar Hukum Indonesia Cet. II, (Jakarta : Sinar Grafika, 2006), hal. 60.

² Sudikno Mertokusumo, Penemuan Hukum Sebuah Pengantar, (Yogyakarta : Liberty, 2006), hal. 128.

konstitusional yang mengamanatkan asas bahwa setiap warga negara adalah sama kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan. Hukum Acara Pidana berhubungan erat dengan diadakannya hukum pidana, oleh karena itu, hukum acara pidana merupakan suatu rangkaian peraturan yang memuat cara bagaimana badan-badan pemerintah yang berkuasa yaitu Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan harus bertindak untuk mencapai tujuan negara.

Ruang lingkup hukum acara pidana lebih sempit dari hukum pidana, karena hanya mulai pada mencari kebenaran, penyelidikan, penyidikan dan berakhir pada pelaksanaan pidana (eksekusi) oleh penuntut umum. Dengan terciptanya Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut KUHAP), maka untuk pertama kalinya di Indonesia diadakan kodifikasi dan unifikasi yang lengkap dalam arti meliputi seluruh proses pidana dari awal (mencari kebenaran) sampai pada kasasi di Mahkamah Agung bahkan sampai meliputi peninjauan kembali (*herziening*).³

Kepolisian Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut Polri) merupakan salah satu aparat penegak hukum yang bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.⁴

³ Andi Hamzah, Hukum Acara Pidana di Indonesia Edisi Kedua, (Jakarta : Sinar Grafika, 2019), hal. 3.

⁴ Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

Era reformasi menuntut tugas Polri untuk semakin kompleks dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat, dengan menampilkan kinerja kesatuan yang profesional dan handal dibidangnya sebagai akibat dari perkembangan kejahatan yang meningkat baik secara kualitatif maupun kuantitatif serta adanya sikap kritis dari masyarakat terhadap kinerja Polri. Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat terkandung dalam tugas-tugas penegakan hukum yang dilakukan oleh Polri dalam hal ini dilaksanakan oleh fungsi Reserse selaku penyidik/penyidik pembantu.

Salah satu tugas pokok Polri yang tertuang dalam Pasal 14 Ayat (1) huruf g Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Polri) mengatur bahwa :

“Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya”⁵

Dalam proses penyidikan di antara kewenangan Polri adalah bahwa pejabat tersebut memiliki wewenang yang telah diatur dalam hukum pidana sehingga berwenang melakukan tindakan-tindakan paksa kepada siapa saja yang menurut mereka dapat diduga telah melakukan tindak pidana.⁶

Penyidikan merupakan suatu tahap yang terpenting dalam kerangka hukum

⁵ Pasal 14 Ayat (1) huruf g Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

⁶ L & J Law Firm, Hak Anda Saat Digeledah, Disita, Ditangkap, Didakwa, Dipenjara, (Jakarta : forum Sahabat, 2009), hal. 24.

acara pidana di Indonesia, karena dalam tahap ini pihak penyidik berupaya mengungkap fakta-fakta dan bukti-bukti atas terjadinya suatu tindak pidana serta menemukan tersangka pelaku tindak pidana tersebut.

Menurut hemat penulis, dalam rangka menciptakan keamanan dan ketertiban perlu dilakukannya penegakan hukum secara bersama-sama dalam suatu sistem peradilan pidana yang merupakan suatu proses panjang dan melibatkan banyak unsur didalamnya. Sistem Peradilan Pidana sebagai suatu sistem besar yang di dalamnya terkandung beberapa subsistem yaitu sebagai berikut :

- 1) subsistem Kepolisian (sebagai penyidik);
- 2) subsistem Kejaksaan sebagai penuntut umum;
- 3) subsistem Kehakiman sebagai hakim; dan
- 4) subsistem Lembaga Pemasyarakatan sebagai subsistem rehabilitasi.

Keempat subsistem tersebut akan bisa berjalan secara baik apabila semua saling berinteraksi dan bekerjasama dalam rangka mencapai satu tujuan yaitu mencari kebenaran dan keadilan materiil sebagaimana jiwa dan semangat KUHAP. KUHAP merupakan acuan umum yang harus dijadikan pegangan bagi semua yang terlibat dalam proses bekerjanya sistem peradilan pidana dalam rangka mencapai satu tujuan bersama.

Maraknya kritikan terhadap realitas penegakan hukum di Indonesia terutama terhadap kinerja yang tergabung dalam sistem peradilan pidana merupakan hal yang wajar. Keprihatinan tersebut harus dilihat sebagai suatu keinginan dari semua pihak supaya terjadi perubahan kearah yang lebih baik

di masa yang akan datang karena tidak ada suatu sistem peradilan pidana yang sudah tetap untuk diterapkan sepanjang zaman.

Dalam melaksanakan penegakan hukum, apabila kalangan aparat penegak hukum tidak mampu memperlihatkan kemampuannya, maka masyarakat akan mencari jalan keluar yang lain atau apa yang disebut *Alternative Dispute Resolution* (ADR). Pandangan masyarakat yang radikal akan menghakimi masalah yang muncul sehingga akan terjadi suatu keadaan yang kacau karena tidak melalui suatu jalur hukum yang sudah ada.

Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum memiliki peranan yang sangat vital, terutama dalam hal penuntutan perkara pidana. Selain berperan sebagai penuntut umum dalam proses persidangan, kejaksaan juga memiliki peran penting lainnya, yakni dalam penyempurnaan Berita Acara Pemeriksaan (selanjutnya disebut BAP) yang diajukan oleh pihak Polri selaku penyidik. BAP dari penyidik yang dilimpahkan ke Kejaksaan seringkali mengalami kekurangan atau belum lengkap dan juga belum sempurna.

Salah satu tugas kejaksaan dalam proses prapenuntutan diatur dalam Pasal 138 KUHAP adalah mengembalikan berkas BAP kepada penyidik disertai petunjuk untuk dilengkapi dan disempurnakannya.

Pasal 138 Ayat (2) KUHAP mengatur bahwa :

Dalam hal hasil penyidikan ternyata belum lengkap, penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada penyidik disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi dan dalam waktu empat belas hari

sejak tanggal penerimaan berkas, penyidik harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara itu kepada penuntut umum.⁷

Praktiknya, sering dijumpai permasalahan mengenai proses penyempurnaan BAP oleh penyidik dengan tidak adanya aturan mengenai sampai berapa kali berkas BAP dapat diajukan dan dikembalikan yang mengakibatkan kasus yang ditangani terus menggantung tanpa kepastian yang jelas tentang status tersangka yang masih ditahan oleh pihak Polri sehingga melanggar Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut HAM) dari tersangka. Selain itu, dengan tidak adanya kepastian mengenai pengajuan dan pengembalian berkas BAP dikhawatirkan pada kasus yang ditangani tidak kunjung selesai dan akhirnya menjadi daluarsa. Ketidakjelasan hingga berapa kali BAP dapat diajukan dan dikembalikan juga memungkinkan munculnya asumsi publik bahwa posisi Kejaksaan sebagai penuntut umum lebih tinggi dari pihak Polri yang berperan sebagai penyidik.

Sebagai contoh, berdasarkan penjelasan Siti Nur Aini Putri, S.H dan Bambang Djumantara, S.H (Jaksa Penuntut Umum Kejaksaan Negeri Kota Pasuruan) yaitu pengembalian berkas perkara terkait kasus dugaan tindak pidana narkoba yang dilakukan oleh Lemper (nama panggilan), dengan Nomor Berkas : BP/33/IV/2021/Satresnarkoba Polres Pasuruan Kota. Dalam hal ini JPU melakukan penelitian atas kelengkapan berkas perkara yang dikirim oleh penyidik tersebut kepada kejaksaan, yang setidaknya-tidaknya berkas perkara tersebut masih terdapat beberapa item yang belum dilengkapi, sehingga berkas perkara tersebut harus dikembalikan kepada penyidik untuk

⁷ Pasal 138 Ayat (2) Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana

dilengkapi sesuai dengan persyaratan formil sesuai ketentuan Pasal 138 Ayat (2) KUHAP dan petunjuk dari JPU. Setidak-tidaknya beberapa item yang tidak lengkap pada berkas perkara Nomor Berkas: BP/33/IV/2021/Satresnarkoba Polres Pasuruan Kota yaitu :

1. Surat panggilan Tersangka/Saksi;
2. Surat perintah membawa Tersangka/Saksi;
3. Berita Acara Konfrontasi, Berita Acara Rekonstruksi, Berita Acara Pemeriksaan Tersangka/Saksi;
4. Daftar barang bukti, dan lain lain.⁸

Kejaksaan selaku penuntut umum memiliki wewenang untuk menentukan apakah berkas yang diajukan penyidik layak atau tidak untuk dilimpahkan ke Pengadilan, jika berkas tersebut tidak ada masalah dan dianggap telah lengkap dan sempurna maka dapat langsung dilimpahkan ke pengadilan, namun apabila belum lengkap atau sempurna, penuntut umum dapat mengembalikan berkas tersebut ke penyidik beserta petunjuk untuk dilengkapi.

Pasal 139 KUHAP mengatur bahwa :

“Setelah penuntut umum menerima atau menerima kembali hasil penyidikan yang lengkap dari penyidik, ia segera, menentukan apakah berkas perkara itu sudah memenuhi persyaratan untuk dapat atau tidak dilimpahkan ke pengadilan.”⁹

Pasal 139 KUHAP tersebut tidak menjelaskan lebih lengkap mengenai peran Kejaksaan secara riil dalam penyempurnaan BAP. Selain petunjuk untuk melengkapi BAP, peran riil kejaksaan sangat dibutuhkan, karena dalam

⁸ diolah dari Siti Nur Aini Putri dan Bambang Djumantara berdasarkan Formulir Penelitian Berkas Perkara Kejaksaan Negeri Kota Pasuruan.

⁹ Pasal 139 Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana

hal BAP yang dikembalikan, Jaksa Penuntut Umum (selanjutnya disebut JPU) mengetahui persis mengenai kekurangan dari BAP yang dikembalikan, karena keberadaan JPU sebagai insitusi penegak hukum, mempunyai kedudukan yang sentral dan peranan yang strategis dalam suatu negara hukum.

Institusi kejaksaan menjadi filter antara proses penyidikan dan proses pemeriksaan di persidangan, sehingga keberadaannya dalam kehidupan masyarakat harus mampu mengemban tugas penegakan hukum.¹⁰ Eratnya hubungan antara penyidikan dengan penuntutan akan memberikan hasil penyidikan yang merupakan dasar bagi penyusunan surat dakwaan. Kebenaran bagi hasil penyidikan menjadi dasar bagi penyusunan surat dakwaan oleh Kejaksaan. Hal ini juga membawa konsekuensi logis yaitu merupakan suatu kewajiban mutlak bagi JPU untuk senantiasa mengikuti perkembangan setiap pemeriksaan yang dilakukan penyidik dalam hal seorang disangka melakukan tindak pidana. Apabila penyidikan telah selesai maka penyidik harus segera menyerahkan berkas perkara tersebut kepada JPU.

Setelah menerima hasil penyidikan, jika JPU menilai berkas perkara masih kurang lengkap, maka JPU segera mengembalikan berkas itu kepada penyidik disertai petunjuk untuk dilengkapi. Penyidik harus segera melakukan penyidikan tambahan sesuai dengan petunjuk yang diberikan JPU

¹⁰ Marwan Effendy, Kejaksaan RI : Posisi dan Fungsinya Dari Prespektif Hukum, (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2005), hal. 2.

dan penyidik harus segera menyampaikan kembali berkas perkara itu kepada JPU apabila sudah lengkap.

Pengembalian berkas perkara dilakukan untuk memenuhi kesempurnaan karena berkas tersebut merupakan faktor penentu dalam penuntutan. Akan tetapi apabila hasil dari BAP tersebut tidak lengkap akan menimbulkan konsekuensi berupa dibebaskannya tersangka dari tindak pidana yang dilakukan. Tentunya harus ada kerja sama antara penyidik dengan JPU, sehingga apa yang dimaksudkan dalam penuntutan menjadi terlaksana.

Dengan tidak adanya batas berapa kali penyerahan atau penyampaian kembali BAP secara timbal balik dari penyidik kepada JPU, maka kemungkinan selalu bisa terjadi bahwa atas dasar pendapat JPU hasil penyidikan tambahan penyidik belum lengkap, berkas perkara bisa berlarut-larut mondar-mandir dari penyidik kepada JPU. KUHAP yang digunakan oleh Indonesia sebagai hukum positif belum mengatur apabila penyidik tidak mengembalikan kembali berkas perkara setelah empat belas hari terlewat. Wewenang pengembalian tanpa pembatasan tentunya dapat menimbulkan anarki dan menghilangkan kepastian hukum. Ketidakpastian yang demikian sangat merugikan tersangka.

Dalam sebuah majelis hakim misalnya, sering terjadi perbedaan pendapat antara sesama anggota sehingga muncul *dissenting opinion* yang dituangkan dalam putusan. Begitu juga dalam konteks hubungan penyidik dan JPU, beda penafsiran yang sering terjadi diantara penyidik dan JPU

sering kali berakibat bolak-baliknya berkas perkara pidana sehingga tidak salah jika KUHAP sudah memerlukan peninjauan atas sebagian nilai dan standarnya untuk dikoreksi. Banyaknya terlihat ketimpangan-ketimpangan dalam ketentuan KUHAP yang menyulitkan para penegak hukum khususnya penyidik dan JPU dalam melaksanakan koordinasi fungsionalnya.

Dari uraian latar belakang tersebut di atas, penulis tertarik untuk meneliti permasalahan tersebut dalam bentuk skripsi dengan judul **PENGEMBALIAN BERKAS PERKARA PIDANA DARI JAKSA PENUNTUT UMUM KE PENYIDIK KEPOLISIAN DITINJAU DARI PASAL 138 AYAT (2) KITAB UNDANG UNDANG HUKUM ACARA PIDANA.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka penulis menyusun sebuah rumusan masalah untuk dapat dikaji lebih jelas, rinci, dan terarah dalam pembahasannya. Adapun rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian adalah sebagai berikut :

1. Apa konsekuensi hukum pengembalian berkas perkara pidana dari Jaksa Penuntut Umum ke Penyidik Kepolisian berdasarkan Pasal 138 Ayat (2) Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana?
2. Bagaimana tanggung jawab Jaksa Penuntut Umum apabila penyidik tidak bisa memenuhi untuk melengkapi kekurangan berkas perkara dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari?

C. Tujuan Penelitian

Hakikatnya, setiap penelitian harus mempunyai tujuan yang jelas, rinci, dan terarah agar penyelesaian permasalahan yang menjadi rumusan masalah pada penelitian, dapat dicapai oleh penulis dalam penulisan hukum yang dilaksanakan. Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian hukum ini, yaitu sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui konsekuensi hukum pengembalian berkas perkara pidana dari Jaksa Penuntut Umum ke Penyidik Kepolisian berdasarkan Pasal 138 Ayat (2) Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana.
2. Untuk mengetahui bentuk tanggung jawab Jaksa Penuntut Umum apabila penyidik tidak bisa memenuhi untuk melengkapi kekurangan berkas perkara dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari?

D. Kegunaan Penelitian

Adapun yang menjadi kegunaan penelitian dalam pembahasan skripsi ini yaitu sebagai berikut :

1. Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang bermanfaat dan cukup jelas bagi ilmu pengetahuan dan memberikan sumbangan pemikiran, serta memberikan tambahan dokumentasi karya tulis, literatur, dan bahan-bahan informasi ilmiah lainnya.

2. Kelembagaan

Penulisan skripsi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi penambahan ilmu pengetahuan serta sebagai pedoman dan bahan rujukan

bagi penegak dan/atau praktisi hukum khususnya Jaksa Penuntut Umum dan Penyidik Kepolisian dalam pengembalian berkas perkara pidana sebagai bahan masukan bagi penegak hukum dalam melaksanakan tugas. Serta mampu memecahkan permasalahan-permasalahan yang ada tentang Hukum Acara Pidana.

3. Sosial/Masyarakat

Hasil penelitian skripsi ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan bagi pembaca khususnya mengenai prosedur pelaksanaan, hambatan-hambatan serta pengambilan kebijakan tentang pengembalian berkas perkara pidana dari Jaksa Penuntut Umum ke Penyidik Kepolisian. Selain itu penelitian ini bermanfaat bagi masyarakat umum untuk mengetahui alur berkas perkara dari penyidik kepada JPU, serta penanganannya jika terjadi pengembalian berkas perkara yang bolak balik dari penyidik kepada JPU atau sebaliknya yang mengakibatkan ketidakpastian hukum atas perbuatan pidana yang dilakukan oleh seseorang yang diduga melakukan tindak pidana.