

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di dalam Pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 disebutkan bahwa ‘Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Pasal ini dibuat supaya dapat dijadikan dasar dan pijakan bagi semua aparaturnya penegak hukum dalam menyelenggarakan suatu sistem peradilan dengan tujuan agar setiap warga negara dapat memperoleh hak-hak mereka atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.’

Berdasarkan bunyi pasal tersebut maka timbul suatu pertanyaan terkait dengan apakah sistem peradilan pidana melalui mekanisme pra penuntutan sebagaimana yang diatur di dalam Undang-undang Nomor 08 Tahun 1981 sudah memberikan jaminan, perlindungan dan kepastian hukum serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang dasar.

Berbicara tentang kepastian hukum tentunya harus dipahami dulu makna dari kata kepastian itu sendiri. Secara terminologi kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan.¹ Sedangkan yang dimaksud dengan hukum adalah kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah

¹ Cst Kansil, Christine S.t Kansil, Engelen R, palandeng dan Godlieb N Mamahit, *Kamus Istilah Hukum*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2009 hlm. 385.

laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.² Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum itu sendiri terutama untuk norma hukum tertulis, hukum tanpa nilai kepastian, akan kehilangan makna dan tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua.

Menurut Humberto Avila dalam bukunya yang berjudul *Certainty in Law* menyatakan “*Legal certainty means the ability to foresee the legal consequences of facts or behavior in a concrete casae*” (Kepastian hukum berarti kemampuan untuk memprediksi konsekuensi hukum dari fakta-fakta atau perilaku-perilaku pada kasus yang nyata terjadi).³ dalam konteks sistem peradilan pidana maka kepastian hukum berarti kemampuan untuk mengetahui lebih dulu akibat hukum apa yang akan dihadapi oleh seseorang sebagai suatu konsekuensi dari perilaku atau perbuatan yang telah dilakukannya pada suatu kasus yang sudah nyata terjadi.

Adapun menurut Jan Michiel Otto, Kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis namun Otto ingin memberikan batasan kepastian hukum yang lebih jauh, untuk itu ia mencoba mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan dalam situasi tertentu antara lain:

- a. Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara.

² Sudikno Mertokusumo dalam H. Salim Hs, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, PT Raja Grafindo Persada,, Jakarta, 2010, hlm. 24.

³ Humberto Avila, *Certainty in Law* (translated by Jorge Todeschini) Departemen of Economic, Budgetary and Tax Law, Sao Paulo Brazil, 2016 hlm. 57

- b. Instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
- c. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan tersebut.
- d. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak, menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum.
- e. Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.⁴

Bahwa sejak disahkannya Undang-Undang Nomor. 08 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP) yang merupakan pengganti dari *Hereziene Inlandsch Reglement* (HIR) dan diberlakukan di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia maka sejak saat itu terjadilah perubahan yang sangat fundamental dalam proses penegakan hukum khususnya pada fase penyelesaian perkara pidana. Sebagai akibat dari diberlakukannya undang-undang tersebut maka seluruh komponen yang terlibat dalam sistem peradilan pidana harus tunduk dan dituntut untuk dapat menyesuaikan diri dengan merubah cara pandang, pola pikir (*mindset*) serta orientasi dengan tujuan agar masing-masing komponen mampu memainkan peranan sesuai dengan tugas dan fungsi yang telah ditentukan di dalam undang-undang tersebut.

Semangat dan usaha untuk mewujudkan sistem peradilan pidana (*Criminal Justice System*) sudah nampak semenjak disahkannya undang-

⁴ Jan Michiel Otto dalam Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, PT Revika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 85.

undang Nomor. 08 tahun 1981 tentang KUHAP terlebih sejak di adopsinya prinsip difrensiasi fungsional di dalam sistem peradilan pidana Indonesia. Konsekuensi dari diterapkannya prinsip difrensiasi fungsional tersebut maka seluruh kegiatan penyidikan yang berada di ranah tindak pidana umum sepenuhnya menjadi tugas dan tanggung jawab dari pihak kepolisian, sedangkan kejaksaan diberi wewenang di bidang penuntutan.

Penerapan prinsip difrensiasi fungsional tergambar dalam mekanisme pra penuntutan yang diatur di dalam Pasal 14 huruf b KUHAP dimana di dalam ketentuan pasal tersebut dinyatakan, penuntut umum mempunyai wewenang mengadakan pra penuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan Pasa 110 ayat (3) dan (4) dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik.

Bahwa frasa mengadakan pra penuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan ini secara normatif telah mereduksi kewenangan penuntut umum yang seharusnya bertindak selaku pengendali perkara (*dominus litis*), padahal sejatinya mekanisme pra penuntutan itu dibentuk sebagai sarana bagi penuntut umum untuk mengendalikan penyidik dalam melakukan tindakan penyidikan serta sebagai sarana kontrol terhadap kinerja penyidik selain itu juga bertujuan untuk menciptakan keterpaduan, menyamakan persepsi dalam memandang suatu konsep hukum dengan harapan agar proses penyidikan dapat berjalan dengan lancar dalam rangka mewujudkan keadilan dan kepastian hukum.

Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana tidak pernah menjelaskan makna dari pra penuntutan akan tetapi di dalam Pasal 1 ayat (4) Peraturan

Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : Per -36/A/JA/09/2011 tentang Standar Operasional Prosedur Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum dijelaskan, pra penuntutan merupakan tindakan penuntut umum untuk mengikuti perkembangan penyidikan setelah menerima surat pemberitahuan dimulainya penyidikan dari penyidik, mempelajari atau meneliti kelengkapan berkas perkara hasil penyidikan yang diterima dari penyidik serta memberikan petunjuk guna dilengkapi oleh penyidik dalam rangka melakukan penilaian apakah berkas perkara hasil penyidikan tersebut lengkap atau tidak.

Dari ketentuan yang ada di dalam KUHAP, Peraturan Jaksa Agung Nomor : Per-36/A/JA/09/2011 tentang Standar Operasional Prosedur Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum, pada dasarnya pra penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk:

1. Mengikuti perkembangan penyidikan
2. Menerima berkas perkara
3. Mempelajari dan meneliti berkas perkara, dan
4. Memberikan petunjuk kepada penyidik untuk melengkapi berkas perkara

Di dalam Pasal 109 ayat (1) Undang-Undang No. 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) disebutkan begitu penyidik mulai melakukan penyidikan terhadap suatu perkara maka penyidik wajib memberitahukan proses penyidikan tersebut kepada penuntut umum, adapun tata cara pemberitahuan tersebut dilakukan dengan cara mengirimkan surat pemberitahuan telah dimulainya penyidikan (SPDP), selanjutnya begitu penyidik selesai melakukan penyidikan, penyidik wajib menyerahkan berkas

perkara hasil penyidikan itu kepada penuntut umum. Ketentuan ini diatur di dalam Pasal 110 ayat (1) KUHAP.

Setelah menerima hasil penyidikan dari penyidik, penuntut umum wajib segera mempelajari dan meneliti berkas perkara tersebut dan dalam waktu tujuh hari penuntut umum wajib memberitahukan kepada penyidik apakah hasil penyidikan itu sudah lengkap atau belum (Pasal 138 ayat 1 KUHAP), dalam hal hasil penyidikan belum lengkap penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada penyidik disertai petunjuk tentang hal yang harus dilengkapi dan dalam waktu empat belas hari sejak tanggal penerimaan berkas penyidik harus sudah mengembalikan berkas perkara itu kepada penuntut umum (Pasal 138 ayat 2 KUHAP).

Secara normatif ketentuan mengenai pra penuntutan tidak mengatur berapa kali boleh terjadinya bolak balik berkas perkara antara penyidik dan penuntut umum, dengan demikian penuntut umum boleh saja mengembalikan berkas perkara berkali-kali selama menurut penuntut umum berkas tersebut belum lengkap.

Berdasarkan fakta empiris yang terjadi di dalam praktek penegakan hukum, terlalu sering ditemukan praktek penegakan hukum yang menimbulkan polemik di tengah tengah masyarakat sebagai contoh mungkin sering ditemukan seseorang yang telah ditetapkan penyidik sebagai tersangka dalam suatu tindak pidana, tetapi seiring bergulirnya waktu, penetapan tersangka tidak diikuti dengan penyerahan berkas perkara kepada penuntut umum atau bisa juga ketika seseorang telah ditetapkan menjadi tersangka

bahkan ada yang sudah dilakukan penahanan akan tetapi setelah dilakukan proses pra penuntutan ternyata antara penuntut umum dan penyidik mempunyai persepsi dan pemahaman yang berbeda terkait kasus yang sedang ditangani penyidik tersebut apakah masuk ranah pidana atau bukan ranah pidana dan tidak hanya sampai disitu, kalau dihitung masih banyak perkara-perkara serupa lainnya yang hingga saat ini tidak jelas lagi bagaimana proses penanganannya.

Salah satu contoh perbedaan persepsi dan pemahaman antar penyidik dan penuntut umum yang pada akhirnya menimbulkan ketidak pastian hukum dalam mekanisme pra penuntutan dapat dilihat dalam perkara An.Tersangka NURBIAH Pgl BIAH dan SUSI SUSANTI Pgl SUSI dengan Surat Pemberitahuan dimulainya Penyidikan Nomor: SPDP/01/I/2015/Reskrim diterima oleh Kejaksaan Negeri Lubuk Sikaping pada tanggal 20 Januari 2015 dari penyidik Polsek Tigo Nagari kemudian berkas perkara dikirim ke penuntut umum pada tanggal 20 february 2015.

Berdasarkan fakta-fakta yang ada di dalam berkas perkara diketahui penyidik telah menetapkan sdri. NURBIAH pgl BIAH dan SUSI SUSANTI pgl SUSI sebagai tersangka dalam kasus perusakan lahan dan di jerat dengan Pasal 170 ayat (1) huruf 1 e jo Pasal 406 ayat (1) KUHP, dari hasil penelitian berkas perkara tersebut penuntut umum menemukan fakta hukum bahwa antara korban dan tersangka diketahui sama-sama mengakui lahan tersebut adalah miliknya dan masing-masing pihak sama-sama memiliki sertifikat resmi dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) sehingga menurut Penuntut Umum perkara

ini ada kaitannya dengan masalah keperdataan dan harus dibuktikan terlebih dahulu perihal kepemilikan lahan yang bersangkutan hal itu tertuang dalam petunjuk penuntut umum yang meminta agar penyidik segera meminta pendapat ahli dari Pihak BPN terkait keaslian dan legalitas dari masing-masing sertifikat tersebut.

Bahwa pada tanggal 04 Maret 2015 penuntut umum mengembalikan berkas tersebut kepada penyidik dengan disertai petunjuk (P-19) untuk segera dilengkapi dalam waktu 14 (empat belas) hari. Pada bulan April 2015 penyidik melalui surat Nomor B /15 /IV/2015/Sek-TN kembali mengirimkan berkas perkara tersebut akan tetapi petunjuk yang diberikan penuntut umum tersebut tidak dipenuhi oleh Penyidik oleh karena petunjuk dari penuntut umum dalam perkara tersebut tidak dipenuhi penyidik kemudian pada tanggal 10 April 2015 penuntut umum mengembalikan berkas perkara tersebut kepada penyidik untuk segera dilengkapi sesuai dengan petunjuk yang diberikan sebelumnya, akan tetapi setelah 14 (empat belas) hari ternyata penyidik tidak kunjung mengembalikan berkas perkara tersebut dan setelah ditunggu sekian lama akhirnya pada tanggal 08 (delapan) April 2016 penuntut umum menerbitkan surat pemberitahuan waktu penyidikan tambahan sudah habis (P-20) dan diikuti dengan pengembalian Surat Pemberitahuan dimulainya Penyidikan Nomor: SPDP / 01/ I /2015 /Reskrim An. Tersangka Nurbiah Pgl Biah dan Susi Susanti Pgl Susi, tersebut kepada penyidik Polsek Tigo Nagari.

Bahwa dari contoh kasus sebagaimana yang dijelaskan di atas sudah sangat nyata bahwa mekanisme pra penuntutan yang ada di dalam kitab undang

undang hukum acara pidana telah membuka ruang dan celah terjadinya perbedaan persepsi dan pemahaman yang cukup tajam antara penyidik dan penuntut umum dalam memandang suatu konsep hukum.

Bahwa semangat dan usaha untuk mewujudkan keterpaduan antara sesama sub sistem dari sistem peradilan pidana tersebut tidak kunjung terwujud hal ini terjadi dikarenakan secara normatif pola kordinasi yang dibangun di dalam mekanisme pra penuntutan melalui ketentuan Pasal 14 huruf b, 109 ayat (1) dan 110 ayat (1) dan (2) memang tidak mendukung adanya keterpaduan antara sub sistem penyidikan dan sub sistem penuntutan hal ini dapat terlihat dari hubungan kordinasi antara penyidik dan penuntut umum dilakukan dengan menggunakan teknik korespondensi dimana segala kegiatan penyidikan diarahkan dan diawasi secara horizontal oleh jaksa penuntut umum melalui surat, berkas perkara yang sudah dijilid dan dikirim oleh penyidik kepada penuntut umum sehingga pada tahap pra penuntutan ini tidak ada keterlibatan langsung dari penuntut umum dalam proses penyidikan.

Hubungan fungsional secara korespondensi tersebut telah berdampak pada sering terjadinya perbedaan persepsi antara penyidik dan penuntut umum yang berujung pada terjadinya bolak balik berkas perkara antara penyidik dan penuntut umum. Secara teknis peran penyidik itu hanya bertumpu pada aspek faktual peristiwa pidananya beserta upaya mengumpulkan alat buktinya (*bewijsvoering*), sedangkan jaksa penuntut umum memikirkan aspek

yuridisnya (*legal reasoning*)⁵. Pada sisi ini kurang sepahaman antara keduanya akan rentan terjadi perbedaan persepsi mengenai konsepsi hukum, atau mengenai bukti permulaan yang cukup. Penyidik setelah mengumpulkan alat bukti dalam kasus yang sulit pengungkapannya, bisa saja keliru paradigmanya sehingga kondisi bukti permulaan yang cukup diasumsikan menjadi dua alat bukti permulaan yang cukup, padahal masing-masing alat bukti memiliki gradasi penghargaan yang tidak saja kuantitatif tetapi juga kualitatif.⁶

Kalau di cermati konsep sistem peradilan pidana yang ada di dalam Undang-Undang Nomor: 08 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dirumuskan sejalan dengan di Introdukirnya konsepsi sistem peradilan pidana terpadu (*Integrated criminal justice system*) sebagai pengembangan dari model sistem peradilan pidana (*Criminal justice system model*) yang pertama kali diperkenalkan di Amerika Serikat pada sekitar tahun 1960. Pendekatan sistem dalam mekanisme peradilan pidana tersebut menunjukkan adanya unsur yang terdiri dari sub-sub sistem antara lain, sub sistem penyidikan dilaksanakan oleh Kepolisian, sub sistem penuntutan dilaksanakan oleh Kejaksaan, sub sistem pemeriksaan di sidang pengadilan dilaksanakan oleh pengadilan dan sub sistem pelaksanaan putusan pengadilan yang merupakan tugas dari Lembaga Pemasyarakatan.

Menurut Remington dan Ohlin istilah Sistem Peradilan Pidana (*Criminal Justice System*) dapat diartikan sebagai pemakaian pendekatan

⁵ Hari Sasangka dan Lily Rosita *Hukum Pembuktian Dalam Perkara Pidana*, Mandar Maju Bandung, 2003, hlm 23.

⁶ Eddy O.S.Hiariej, *Teori dan Hukum Pembuktian*, Erlangga, Jakarta, 2012, hlm 1-27

sistem terhadap mekanisme administrasi peradilan pidana dan peradilan pidana sebagai suatu sistem merupakan hasil interaksi antara peraturan perundang-undangan, praktik administrasi dan sikap atau tingkah laku sosial.⁷ Sedangkan menurut Muladi sistem peradilan pidana adalah suatu jaringan (*network*) peradilan yang menggunakan hukum pidana materil, hukum pidana formil maupun hukum pelaksanaan pidana, kelembagaan ini harus dilihat dalam konteks sosial, sifat yang terlalu formal jika dilandasi hanya untuk kepentingan kepastian hukum saja akan membawa bencana berupa ketidakadilan⁸

Di dalam kesempatan lain Muladi juga menjelaskan bahwa makna dari sistem peradilan pidana terpadu (*Integrated Criminal Justice system*) adalah adanya sinkronisasi atau keserampakan dan keselarasan yang dapat dibedakan antara lain:

1. Sinkronisasi struktural yaitu keserampakan dan keselarasan dalam rangka antar lembaga penegak hukum.
2. Sinkronisasi substansial adalah keserampakan dan keselarasan yang bersifat vertikal dan horizontal dalam kaitannya dengan hukum positif.
3. Sinkronisasi kultural adalah keserampakan dan keselarasan dalam menghayati pandangan-pandangan sikap-sikap dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya sistem peradilan pidana.⁹

⁷ Remington dan Ohlin dalam Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan pidana, Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme*, Putra A.Barden., Jakarta 1996. hlm. 14

⁸ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana* Badan Penerbit UNDIP, Semarang 1995, hlm. 1-2

⁹ Muladi, dalam Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Kencana Jakarta 2011, hlm 5-6.

Menurut Romli sistem peradilan pidana dapat diartikan sebagai suatu penegakan hukum yang di dalamnya terkandung aspek hukum yang menitik beratkan kepada operasionalisasi peraturan perundang-undangan dalam menanggulangi kejahatan dan bertujuan untuk mencapai kepastian hukum (*legal certainty*)¹⁰

Dari pendapat para ahli tersebut dan dihubungkan dengan peranan polisi selaku penyidik dan jaksa selaku penuntut umum sebagaimana yang telah ditentukan dalam sistem peradilan pidana maka dapat diketahui bahwa antara kedua sub sistem tersebut memiliki hubungan fungsional yang sangat erat satu sama lainnya terutama dalam rangka menyelenggarakan sistem peradilan pidana khususnya pada tahap pra adjudikasi, kedua institusi tersebut dituntut untuk dapat bekerjasama dan berkoordinasi serta berkolaborasi dengan baik agar dapat mengemban tugas dalam menanggulangi kejahatan atau mengendalikan terjadinya kejahatan.

Kalau dicermati cakupan tugas dari sistem peradilan pidana memang sangat luas karena di dalamnya termasuk beberapa kegiatan antara lain (a) Mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan (b) Menyelesaikan kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakan (c) Berusaha agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi perbuatannya.¹¹

Peranan penting polisi dan jaksa dalam penanggulangan tindak pidana dapat dikaitkan dengan proses peradilan pidana yang merupakan rangkaian

¹⁰ *Ibid*

¹¹ Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi, dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu, kumpulan karangan buku kedua*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Jakarta, 1994, hlm.140

kesatuan yang menggambarkan peristiwa-peristiwa yang maju secara teratur mulai dari penangkapan, penyidikan, penuntutan, putusan, pemidanaan hingga kembali kemasyarakat. Sebelum adanya proses tadi, juga penting disebutkan pembuat undang-undang yang menyediakan aturan-aturan hukum pidana dan menyediakan wewenang maupun pembatasan dalam pelaksanaannya, dalam rangkaian tadi polisi dan jaksa merupakan pelaksana penegakan aturan hukum yang menentukan penyidikan dan penuntutan.¹²

Menurut Mardjono Reksodiputro bagian dari kebijakan kriminal yang lebih menentukan adalah kebijakan penyidikan dan penuntutan karena pengadilan dibatasi oleh kebijakan dalam tahap pra adjudikasi.¹³ Lebih lanjut Mardjono menjelaskan bahwa tahap pra adjudikasi ini seolah olah merupakan pintu gerbang sistem peradilan pidana dengan kata lain apakah seorang akan menjadi tersangka atau apakah seseorang tersangka akan menjadi terdakwa ditentukan oleh kebijakan penyidikan dan penuntutan juga, kebijakan ini menentukan sejauh atau sebesar apa potensi penyidikan yang ada akan dikerahkan dalam menangani masalah kriminalitas untuk waktu dan tempat tertentu, adakah prioritas untuk jenis tindak pidana tertentu, kasus mana yang akan diteruskan kepengadilan, bagaimana penggunaan upaya penahanan dan sebagainya.¹⁴

Bahwa dari penjelasan Mardjono Reksodiputro sebagaimana yang diuraikan dalam paragraf di atas dapat disimpulkan bahwa keterpaduan antara

¹² Mardjono Reksodiputro, *Menuju pada Suatu Kebijakan Kriminal (Lembaga pra penuntutan sebagai ruang komunikasi) Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, Jakarta 1994, hlm.93-94

¹³ Mardjono Reksodiputro, *Op.Cit*

¹⁴ *Ibid*

sub sistem penyidikan yang dilaksanakan oleh institusi kepolisian dan jaksa selaku penuntut umum sangatlah penting artinya dalam suatu proses penyelesaian perkara pidana terutama pada tahap pra adjudikasi keterlibatan penuntut umum sejak awal dalam tahap penyidikan sangatlah diperlukan hal ini dikarenakan penuntutan yang dilakukan oleh penuntut umum haruslah dipersiapkan dengan sebaik-baik mungkin sehingga apa yang didakwakan oleh penuntut umum dapat dibuktikan nantinya dipersidangan dengan tujuan agar penegakan hukum yang dilaksanakan tersebut benar-benar mengandung nilai-nilai keadilan dan kepastian hukum serta tidak melanggar hak asasi manusia.

Selaku ujung tombak dalam proses penegakan hukum di bidang pidana maka antara polisi selaku penyidik dan jaksa selaku penuntut umum dalam melaksanakan tugas dan fungsinya (tupoksi) terjalin suatu hubungan yang bersifat koordinasi fungsional dan instansional. Adapun yang dimaksud dengan koordinasi fungsional adalah suatu bentuk hubungan kerjasama antara penyidik dan penuntut umum menurut fungsi dan wewenangnya masing-masing dalam menangani perkara pidana, hubungan tersebut adalah hubungan kerjasama yang sifatnya saling mengawasi antara penyidik dan penuntut umum dalam penanganan perkara pidana.¹⁵

Sistem peradilan pidana sebagaimana yang diatur di dalam KUHP saat ini merupakan dasar bagi terselenggaranya proses peradilan pidana dan sistem itu diharapkan dapat bekerja dengan baik dengan tujuan agar dapat memberikan perlindungan dan kepastian hukum terhadap harkat dan martabat

¹⁵ Harun M.Husein, *Penyidikan dan Penuntutan dalam Proses Pidana*, , Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hlm. 269-270.

tersangka, terdakwa atau terpidana. Salah satu cara untuk dapat mewujudkan tujuan dari sistem peradilan pidana tersebut adalah dengan cara menciptakan keterpaduan di antara sesama sub sistem dari sistem peradilan pidana tersebut, keterpaduan ini sangatlah penting karena berfungsi sebagai sarana pengawasan secara horizontal antar sesama aparat penegak hukum.

Berbicara masalah keterpaduan antara aparat penegak hukum ada baiknya kita berkaca kepada sistem peradilan pidana yang ada di negeri Belanda, dalam sistem peradilan pidana yang dianut oleh hukum acara di Belanda disana pihak kepolisian yang berwenang melakukan investigasi kriminal disebut dengan polisi yudisial atau polisi kehakiman (*gerechtelijk politie*) yang diangkat oleh menteri kehakiman dan berada di bawah institusi kepolisian akan tetapi dalam pelaksanaan tugas investigasinya polisi kehakiman tersebut bertanggung jawab kepada kepala Kejaksaan yang ada di daerah hukumnya, hal ini berbeda dengan di Indonesia dimana di Indonesia seluruh tugas penyelidikan dan penyidikan dilakukan oleh bagian reskrim dari tingkat Mabes Polri hingga ke tingkat polsek dan mereka bertanggung jawab kepada komandannya bukan kepada kepala kejaksaan¹⁶

Mengenai keterpaduan yang dalam proses penyidikan di Belanda, dalam menangani suatu perkara-perkara tertentu yang sensitif sulit atau menarik perhatian media dan masyarakat, Jaksa dapat turun melakukan penyidikan bersama-sama dengan pihak kepolisian yang ada di wilayah kerjanya, pola dan sistem kerja semacam ini berlaku juga di negara-negara dengan sistem *civil law*

¹⁶ Andi Hamzah, *Surachman Pre Trial Justice Discretionary Justice Dalam KUHAP berbagai Negara* Sinar Grafika, Jakarta, 2003 hlm. 88

kecuali di Indonesia hal ini terjadi dikarenakan KUHAP yang ada di Indonesia menganut asas kesetaraan antara para penyelenggara peradilan pidana.¹⁷

Pada prinsipnya sistem peradilan pidana Indonesia tidak boleh lepas dari spirit sila kedua yakni “Kemanusiaan yang adil dan beradap” dan sila kelima yakni “Keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia. Kemudian juga harus mengindahkan Pasal 28 D ayat (1) UUD RI 1945 yang menyatakan :“Setiap orang berhak atas pengakuan dan jaminan , perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dan keadilan

Bahwa secara normatif pola kordinasi yang dibangun di dalam mekanisme pra penuntutan melalui ketentuan Pasal 14 huruf b, 109 ayat (1) dan 110 ayat (1) dan (2) tidak mendukung adanya keterpaduan dan telah membuka ruang dan celah terjadinya perbedaan persepsi dan pemahaman yang cukup tajam antara penyidik dan penuntut umum terutama di dalam memandang suatu konsep hukum yang kadang kala tidak jarang berujung pada dilanggarnya ketentuan Pasal 138 ayat (2) KUHAP. Keadaan seperti ini tentunya sangat tidak baik karena akan menimbulkan ketidak pastian hukum baik bagi masyarakat selaku warga negara maupun bagi negara itu sendiri selaku institusi yang mempunyai tugas dan tanggung jawab dalam melakukan penegakan hukum serta mewujudkan kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di hadapan hukum .

¹⁷ *Ibid.* hlm.. 90

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan diatas maka melalui tulisan ini penulis tertarik untuk mengangkat permasalahan mekanisme pra penuntutan ini kedalam suatu karya tulis berupa tesis dengan judul **“Kepastian Hukum dalam Mekanisme Pra Penuntutan dilihat dari Perspektif Sistem Peradilan Pidana”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan maka rumusan masalah yang akan penulis angkat adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan prinsip kepastian hukum dalam mekanisme Pra penuntutan dilihat dari perspektif sistem peradilan pidana?
2. Faktor apa saja yang menjadi hambatan dalam mewujudkan prinsip-prinsip kepastian hukum dalam mekanisme Pra penuntutan?
3. Bagaimana cara mengatasi hambatan dalam mewujudkan prinsip-prinsip kepastian hukum dalam mekanisme Pra penuntutan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang disebutkan diatas maka tujuan dilakukannya Penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui penerapan prinsip kepastian hukum dalam mekanisme Pra penuntutan ditinjau dari perspektif sistem peradilan pidana.
2. Untuk mengetahui apa yang menjadi hambatan dalam mewujudkan prinsip-prinsip kepastian hukum dalam mekanisme Pra penuntutan.
3. Untuk mengetahui cara mengatasi hambatan dalam mewujudkan prinsip-prinsip kepastian hukum dalam mekanisme Pra penuntutan.

D. Manfaat Penelitian

Bahwa penelitian yang dilakukan oleh penulis baik secara teoritis maupun secara praktis sangat bermanfaat mempunyai adapun manfaatnya adalah sebagai berikut :

1. Secara Teoritis,

Bahwa secara teoritis penelitian ini sangat bermanfaat dalam memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan ilmu hukum khususnya dalam bidang hukum acara pidana lebih khusus lagi terkait dengan penerapan teori-teori hukum yang terkait dengan pelaksanaan tugas pra penuntutan dilihat dari perspektif sistem peradilan pidana terpadu.

2. Secara Praktis

Penelitian ini dapat menjadi masukan bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam rangka mengetahui sejauh mana mekanisme Pra Penuntutan yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 08. Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) mampu mewujudkan kepastian hukum dalam pelaksanaan Sistem Pradilan Pidana. Adapun pihak-pihak tersebut antara lain :

- a. Bagi aparat penegak hukum, dalam hal ini kepolisian (penyidik) dan kejaksaan (penuntut umum) penelitian ini akan menjadi masukan, gambaran tentang bagaimana pentingnya menciptakan keterpaduan antar kedua institusi tersebut dalam rangka mewujudkan kepastian hukum di dalam mekanisme pra penuntutan ditengah berlarut-larutnya pembahasan

dan pengesahan rancangan undang-undang hukum acara pidana yang tidak kunjung disahkan hingga saat ini

b. Bagi legislative, dalam hal ini anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

RI khususnya komisi III (tiga) yang membidangi masalah hukum dan perundang-undangan. Penelitian ini akan menjadi masukan dan gambaran bahwa sistem peradilan pidana yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), telah menimbulkan beberapa permasalahan dan dianggap telah gagal dalam merespon tantangan dan kebutuhan penegakan hukum terutama yang terjadi pada tingkat kordinasi fungsional antara penyidik kepolisian dan penuntut, selanjutnya hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan bagi pihak legislatif dalam menyusun ,membahas dan merevisi serta mengesahkan rancangan undang-undang hukum acara pidana yang hingga saat ini tidak kunjung disahkan .

c. Bagi masyarakat penelitian ini diharapkan dapat memberikan edukasi dan informasi serta pengetahuan yang lebih mendalam terkait bagaimamana bekerjanya setiap sub sistem dalam sistem peradilan pidana .

E. Keaslian Penulisan

Berdasarkan hasil penelusuran kepustakaan yang telah dilakukan, terdapat penelitian tesis sebelumnya yang berkaitan dengan hal yang akan diteliti yaitu:

1. Tesis dari ADEVITA No.BP 1320112006, Alumni Fakultas Hukum Universitas Andalas Tahun 2015 dengan judul tesis “ Pra penuntutan sebagai Hubungan Koordinasi Fungsional Penuntut Umum dan Penyidik dalam Sistem Peradilan Pidana (Studi Kasus Di Kejaksaan Negeri Padang)”, dengan rumusan masalah sebagai berikut ini:

- 1) Bagaimanakah pertimbangan penuntut umum terhadap pengembalian berkas perkara kepada penyidik dalam tahap pra penuntutan?
- 2) Bagaimanakah hubungan koordinasi fungsional antara penyidik dengan penuntut umum?
- 3) Bagaimanakah tindakan penyidik terhadap berkas perkara yang diajukan oleh penuntut umum pada tahap pra penuntutan?

Adapun tesis tersebut lebih menitikberatkan kepada pertimbangan penuntut umum dalam pengembalian berkas perkara kepada penyidik pada tahap pra penuntutan,

2. Tesis dari GUSTI MURDANI CHAN No.BP 1320112057, Alumni Fakultas Hukum Universitas Andalas Tahun 2017, dengan judul tesis “Akibat Hukum Tidak Dipenuhinya Petunjuk Jaksa Penuntut Umum Oleh Penyidik Polri Terhadap Proses Penyidikan (Kajian Terhadap Pasal 138 Kitab

Undang-Undang Hukum Acara Pidana Jo Peraturan Jaksa Agung Nomor : Per-036/A/JA/09/2011)”, dengan rumusan masalah sebagai berikut ini:

1) Apakah akibat hukum tidak dipenuhinya petunjuk jaksa penuntut umum oleh penyidik Polri?

2) Langkah hukum apakah yang dapat diambil oleh jaksa penuntut umum dalam hal tidak dipenuhinya petunjuk jaksa penuntut umum oleh penyidik Polri?

Adapun tesis tersebut lebih menitikberatkan kepada akibat hukum tidak dipenuhinya petunjuk jaksa penuntut umum oleh penyidik polri terhadap proses penyidikan

Hal ini sangat berbeda jauh dengan apa yang penulis teliti dimana didalam penulisan ini, penulis berfokus pada aspek kepastian hukum dari norma-norma yang mengatur tentang mekanisme pra penuntutan itu sendiri

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

a. Teori Penegakan Hukum

Masalah penegakan hukum merupakan suatu problema yang harus dihadapi oleh setiap negara yang menjunjung tinggi hukum dan perundang undangan. Penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan hukum

disini adalah keinginan dari pembuat undang-undang yang dirumuskan di dalam peraturan hukum.¹⁸ .

Menurut Satjipto Raardjo “Penegakan hukum merupakan rangkaian proses untuk menjabarkan nilai, ide, cita yang cukup abstrak menjadi tujuan hukum secara kongkrit. Tujuan hukum atau cita hukum memuat nilai-nilai moral seperti keadilan dan kebenaran. Nilai-nilai tersebut harus mampu diwujudkan dalam realitas nyata.¹⁹ Keberhasilan suatu proses penegakan hukum yang ada pada suatu negara sangat bergantung dan dipengaruhi oleh sistem hukum yang ada pada suatu negara tersebut. Menurut Lawrence Friedman unsur-unsur dari sistem hukum itu sendiri antar lain :²⁰

1. Struktur hukum (*Legal structure*),

Struktur hukum meliputi badan eksekutif, legislatif dan yudikatif serta lembaga-lembaga terkait, seperti Kejaksaan, Kepolisian, Pengadilan, Komisi yudisial, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan lain-lain.

2. Substansi hukum (*Legal substance*)

Substansi hukum adalah mengenai norma, peraturan maupun undang-undang.

3. Budaya hukum (*Legal culture*).

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis* Sinar Baru Bandung, 1983, hlm. 24.

¹⁹Satjipto Rahardjo ,*Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologi*, Cet Kedua, Genta Publishing Yogyakarta, 2009, hlm.7.

²⁰Lawrence Friedman, “*Hukum Amerika /American Law*, (Terjemahan Wishnu Basuki) PT.Tatanusa, Jakarta 2001, hlm. 7-8.

Budaya hukum meliputi pandangan, kebiasaan maupun perilaku dari masyarakat mengenai pemikiran nilai-nilai dan pengharapan dari sistem hukum yang berlaku, dengan perkataan lain, budaya hukum itu adalah iklim dari pemikiran sosial tentang bagaimana hukum itu diaplikasikan, dilanggar atau dilaksanakan..

Sedangkan Soerjono Soekanto menyebutkan efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor yakni :²¹

1. Faktor hukumnya sendiri

Faktor ini berasal dari ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari ketentuan perundang-undangan disebabkan oleh beberapa faktor sebagai berikut :

- a. Tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang
- b. Belum adanya peraturan pelaksana yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang
- c. Ketidak jelasan makna atau arti kata dalam undang-undang yang menyebabkan terjadinya perbedaan penafsiran.

2. Faktor penegak hukum

Penegak hukum yang dimaksud disini adalah pihak-pihak yang terkait dengan dibidang kehakiman seperti Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, Pengacara dan Pemasarakatan.

3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum

²¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*,:Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983.hlm. 5.

Sarana atau fasilitas yang merupakan bagian dari penegakan hukum sebab tanpa sarana dan fasilitas maka kelancaran dalam penegakan hukum akan terganggu.

4. Faktor lingkungan dimana hukum tersebut diterapkan

Faktor yang penting dalam mengukur efektifitas penegakan hukum adalah faktor masyarakat, dimana penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk menciptakan kedamaian di dalam suatu tatanan masyarakat. Masyarakat yang tidak dilibatkan di dalam penyusunan rancangan peraturan serta masyarakat dalam arti yang lebih luas seperti pendapat dari kalangan akademisi yang tidak dilibatkan didalam penyusunan rancangan peraturan tersebut akan menimbulkan masalah dari segi penerapan perundang-undangan. Perundang-undangan akan ditafsirkan terlalu luas atau terlalu sempit. Selain itu mungkin timbul kebiasaan untuk kurang menelaah perundang-undangan yang kadangkala tertinggal dengan perkembangan di dalam masyarakat.

5. Faktor kebudayaan

Kebudayaan atau sistem hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan.

b. Teori Kepastian Hukum

Setiap ranah dalam kehidupan memiliki semacam ikon masing-masing. Untuk ekonomi ikon tersebut adalah: efisiensi, untuk kedokteran mengawal hidup manusia dan seterusnya. Ikon untuk hukum modern adalah: kepastian hukum.²² Setiap orang akan melihat fungsi hukum modern sebagai menghasilkan kepastian hukum. Masyarakat, terutama masyarakat modern, sangat membutuhkan adanya kepastian dalam berbagai interaksi antara para anggotanya dan tugas itu diletakkan di pundak hukum.²³

Dalam praktek kita melihat ada undang-undang sebagian besar dipatuhi dan ada undang-undang yang tidak dipatuhi. Sistem hukum jelas akan runtuh jika setiap orang tidak mematuhi undang-undang dan undang-undang itu akan kehilangan maknanya. Ketidak efektifan undang-undang akan berpengaruh terhadap perilaku hukum, termasuk perilaku pelanggar hukum kondisi ini akan mempengaruhi penegakan hukum yang menjamin kepastian dan keadilan dalam masyarakat.

Untuk sampai pada kepastian maka norma hukum harus mengandung keterbukaan, sehingga semua orang dapat meafsirkan satu makna yang sama atas suatu ketentuan norma hukum. Norma hukum yang satu dengan norma hukum yang lain tidak boleh kontradiktif, karena bila demikian ia justru menjadi sumber keraguan. Apabila sampai terjadi kontradiksi, maka pertentangan demikian

²² Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagad Ketertiban*, Bahan Bacaan Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2006, hlm.99

²³ *Ibid*

harus secepatnya diakhiri melalui perangkat dalam sistem hukum itu sendiri.²⁴

Suatu hal yang perlu diingat, bahwa hukum dibuat untuk tujuan generalisasi yang diharapkan dapat dijadikan pegangan oleh fungsionaris hukum dalam memecahkan suatu peristiwa konkret tertentu. Bukti “generalisasi” tersebut tampak dari kata “barangsiapa” yang seringkali mendahului suatu rumusan norma hukum. Sangat menarik, bahwa generalisasi demikian terutama berkaitan dengan nilai kepastian, bukan hanya dengan keadilan, artinya, hanya dengan generalisasi itulah norma hukum menemukan kepastiannya.²⁵

Menurut Jan Michiel Otto, Kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis namun Otto ingin memberikan batasan kepastian hukum yang lebih jauh, untuk itu ia mencoba mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan dalam situasi tertentu antara lain:

- a. Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara.
- b. Instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
- c. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan tersebut.

²⁴ Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm- 85

²⁵ *Ibid*

- d. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak, menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum.
- e. Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.²⁶

Sedangkan Utrecht juga mengemukakan pendapatnya terkait dengan istilah kepastian hukum adapun menurut pendapat Utrecht kepastian hukum mengandung dua pengertian. Pengertian yang pertama adalah mengenai adanya aturan yang bersifat umum yang membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu untuk dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu²⁷

2. Kerangka Konseptual

Menurut Soerjono Soekanto, kerangka konseptual adalah suatu kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan arti-arti yang berkaitan dengan istilah yang ingin diteliti baik dalam penelitian normatif maupun empiris.²⁸ Kerangka konseptual yang dipergunakan dalam penelitian ini memuat definisi-definisi yang bertujuan untuk mempermudah pemahaman tentang pokok permasalahan yang akan dibahas di dalam penulisan ini. Adapun beberapa definisi tersebut adalah sebagai berikut :

²⁶ Jan Michiel Otto, *Loc.it.*

²⁷ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm.23.

²⁸ Soerjono Soekanto *Pengantar Penelitian Hukum*.UI Press. Jakarta, 1984, hlm. 124 .

1. Kepastian hukum adalah pertanggungjawaban aparat penegak hukum dalam perlindungan para pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seorang akan dapat memperoleh sesuatu yang di harapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum maka masyarakat akan lebih tertib. Hukum menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat, sehingga yang diinginkan oleh kepastian hukum adalah hukum harus dilaksanakan sebagaimana hukumnya, dan tidak boleh menyimpang, meskipun dunia runtuh hukum harus ditegakkan (*fiat justitia et pcreat mundus*).²⁹
2. Mekanisme adalah Menurut kamus besar bahasa indonesia yang dikeluarkan oleh Departemen pendidikan / balai pustaka yang dimaksud dengan mekanisme adalah cara kerja suatu organisasi.
3. Perspektif dapat merujuk pada Perspektif (visual), bagaimana benda terlihat di mata berdasarkan atribut spasial, perspektif (grafis), representasi perspektif visual pada gambar, perspektif (kognitif), sudut pandang manusia dalam memilih opini, kepercayaan, dan lain-lain.³⁰
4. Sistem adalah Menurut kamus besar bahasa Indonesia yang dikeluarkan oleh Departemen pendidikan /balai pustaka yang

²⁹Muzakir, *Putusan Hakim yang Diskriminatif Dalam Perkara Pidana*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2013. hlm. 134

³⁰ Website Wikipedia: <https://id.wikipedia.org/wiki/Perspektif>, (terakhir kali dikunjungi pada tanggal 27 Juni 2018 Jam 14.20).

dimaksud dengan Sistem adalah unsur yang secara teratur saling berkaitan

5. Sistem Peradilan Pidana adalah sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi masalah kejahatan. Menanggulangi di sini berarti usaha untuk mengendalikan kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi masyarakat. Sistem ini dianggap berhasil apabila sebagian besar dari laporan maupun keluhan masyarakat yang menjadi korban kejahatan dapat diselesaikan, dengan diajukannya pelaku kejahatan ke sidang pengadilan dan diputus bersalah serta mendapat pidana.³¹
6. Menurut Pasal 1 angka 4 Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : Per.-036/A/JA/09/2011 Pra penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk mengikuti 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 lengkap atau tidak.
7. Menurut Pasal 1 butir 1 KUHAP, Penyidik adalah pejabat Polisi Negara Republik Indonesia atau pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.

³¹ Marjono Reksodiputro, "Sistem Peradilan Pidana (Peran Penegak Hukum Melawan Kejahatan)" dalam *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, Jakarta, 1994, hlm. 84

8. Menurut Pasal 1 butir 2 KUHAP, Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur di dalam undang-undang untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang suatu tindak pidana guna menemukan tersangkanya.

9. Menurut Pasal 1 butir 6 a KUHAP, Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai Penuntut Umum serta melaksanakan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

10. Menurut Pasal 1 butir 6 b KUHAP, Penuntut umum adalah Jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.

11. Menurut 1 butir 7 KUHAP, 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 permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan.

12. Menurut Pasal 1 angka 6 Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: Per-036 /A/JA /09/ 2011, Penyerahan Tahap I adalah tindakan penyerahan berkas perkara dari penyidik kepada Penuntut Umum untuk dilakukan penelitian.

13. Menurut Pasal 1 angka 7 Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: Per-036/A/JA /09/2011, Penyerahan perkara Tahap II adalah

tindakan penyerahan tanggung jawab tersangka dan barang bukti dari penyidik kepada penuntut umum.

G. Metode Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.³² Metode penelitian hukum adalah sebagai cara kerja ilmuwan yang salah satunya ditandai dengan penggunaan metode. Secara harfiah mula-mula metode diartikan sebagai suatu jalan yang harus ditempuh menjadi penyelidikan atau penelitian berlangsung menurut suatu rencana tertentu.³³ Metode penelitian hukum merupakan suatu cara yang sistematis dalam melakukan sebuah penelitian.³⁴ Secara lebih lanjut Soerjono Soekanto menerangkan bahwa “Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum dengan cara menganalisisnya³⁵

1. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum yang bersifat normatif dengan menggunakan 2 (dua) pendekatan antara lain *Pertama*. Pendekatan undang-undang (*statute approach*), yaitu yang dilakukan dengan menelaah

³² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm 35

³³ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Publishing, Malang, 2006, hlm.26

³⁴ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm.57

³⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, ctk Ketiga, UI Press, Jakarta, 2012, hlm.42

semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani.³⁶ Pendekatan perundang-undangan ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antar satu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dengan undang-undang dasar. *Kedua.* Pendekatan kasus (*case approach*) yaitu Pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan telaahan terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi.

2. Sumber Bahan Penelitian Hukum

Bahwa jenis bahan hukum yang digunakan dapat dibedakan menjadi tiga jenis antara lain bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tertier. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan sumber bahan hukum sebagai berikut :

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas.³⁷ Bahan hukum primer terdiri dari perundang -undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan undang-undang dan putusan-putusan hakim.³⁸ Di dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm.133

³⁷ *ibid.* hlm.181

³⁸ *ibid.*

2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.
3. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan
4. Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : Per-036/A/JA/09/2011 Tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum.

b. Bahan hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu semua publikasi mengenai hukum yang bukan merupakan dokumen dokumen resmi publikasi tentang hukum yang meliputi:³⁹

1. Buku-buku teks
2. Kamus- kamus hukum
3. Jurnal-jurnal hukum
4. Komentar-komentar atas putusan pengadilan

Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan adalah buku-buku hukum , jurnal jurnal hukum yang ada kaitannya dengan penelitian.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer

³⁹ *ibid*

dan bahan hukum sekunder.⁴⁰ seperti kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia, ensiklopedi dll.

3. Teknik Dokumentasi Bahan Hukum

Teknik dokumentasi bahan hukum merupakan suatu cara yang dipergunakan dalam memperoleh satu bahan hukum dalam sebuah penelitian. Teknik dokumentasi bahan hukum yang digunakan di dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan studi dokumen atau kepustakaan (*Library Research*) yaitu suatu alat pengumpulan bahan hukum yang dilakukan melalui bahan hukum tertulis dengan mempergunakan *content analysis*. Teknik ini mengkaji dan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan, dokumen, laporan, arsip dan hasil penelitian lainnya baik cetak maupun elektronik yang berhubungan dengan mekanisme pra penuntutan.

4. Alat Pengumpul Bahan Hukum.

Di dalam penelitian lazimnya dikenal tiga jenis alat pengumpul data antara lain: pertama : Studi dokumen atau bahan pustaka yang kedua: Pengamatan atau observasi dan yang ketiga adalah Wawancara atau interview.⁴¹ Bahwa oleh karena penelitian ini bersifat normatif maka alat pengumpul bahan hukum yang digunakan adalah studi dokumen atau kepustakaan dimana sumber datanya diperoleh melalui membaca, mencatat,

⁴⁰ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006 hlm. 61.

⁴¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta 1986, hlm. 66 dan hlm. 201

mengutip buku-buku dan perundang-undangan serta literatur atau jurnal yang ada kaitannya dengan penelitian ini.

5. Pengolahan Bahan Hukum

Pengolahan data di dalam penelitian ini dimulai setelah penulis mendapatkan data yang dimaksud maka data tersebut diolah dengan cara editing yaitu membetulkan data yang kurang jelas, meneliti data yang sudah lengkap atau belum, menyesuaikan data yang satu dengan yang lainnya serta lain lain dalam rangka lengkap dan sempurnanya data.⁴² Setelah lengkapnya data yang dikumpulkan penulis melakukan pengolahan data ketahap berikutnya yaitu coding yaitu proses untuk mengklasifikasikan berdasarkan kriteria yang ditetapkan.⁴³

6. Analisa Bahan Hukum

Di dalam melakukan analisa terhadap data penulis menggunakan metode analisis yang bersifat kualitatif yaitu analisis yang dilakukann tidak dengan menggunakan angka-angka atau rumus statistik melainkan dengan menggunakan kata-kata atau uraian kalimat dengan melakukan penilaian berdasarkan peraturan perundang-undangan, teori atau pendapat ahli, serta logika sehingga dapat ditarik kesimpulan yang logis yang merupakan jawaban dari permasalahan. Digunakan suatu metode atau cara menganalisis data atau bahan hukum berdasarkan kepada konsep, teori, tesis, peraturan perundang-undangan, doktrin, prinsip hukum, pendapat pakar atau pandangan peneliti sendiri serta logika hal ini dilakukan dengan

⁴² Bambang Waluyo. *Penelitian Hukum dalam Praktek* Sinar Grafika, Jakarta 2008 , hlm.

⁴³ *Ibid.*

tujuan untuk menarik suatu kesimpulan yang logis yang merupakan jawaban dari permasalahan.⁴⁴



⁴⁴ *Ibid.* hlm.77