**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA**

1. **Kajian Relevan**

Terkait dengan tulisan ini maka sejauh penelusuran yang dilakukan oleh penulis, maka penelitian yang pernah dilakukan mengenai problematika antara penyidik Polri dan Jaksa penuntut umum pada tahap prapenuntutan kasus BBM, dalam hal ini skripsi, yaitu skripsi yang ditulis oleh saudara Yulya Arisma dengan judul Penyelesaian Perkara Pidana pada Tahap Prapenuntutan (Studi Pada Kejaksaan Negeri Kisaran), Mahasiswa Universitas Sumatra Utara Tahun 2007 Jurusan Hukum. Penelitian ini dilakukan pada tahun 2007, yang fokus penelitiannya adalah penyelesaian perkara pidana serta hambatan dan solusi dalam penyelesaian perkara pada tahap prapenuntutan. Sementara penulis meneliti tentang “Problematika Hukum Antara Penyidik Polri dan Jaksa Penuntut Umum Pada Tahap Prapenuntutan kasus Bahan Bakar Minyak (Studi Di Polres Konawe selatan dan Kejaksaan Negeri Andoolo). Dan fokus penelitianya adalah bagaimana problematika antara penyidik polri dan jaksa penuntut umum serta kendala atau hambatan-hambatan yang ditemui dalam problematika antara penyidik dan penuntut umum dalam penyelesaian perkara dan dari kajian relevan tersebut telah terlihat perbedaannya.

1. **Hubungan Antara Penyidik Polri Dan Jaksa Penuntut Umum.**

Polisi dan jaksa merupakan dua institusi penegak hukum yang memiliki hubungan fungsional sangat erat kedua institusi ini seharusnya dapat bekerja sama dengan berkoordinasi dengan baik untuk mencapai tujuan dari sistem ini, yaitu menanggulangi kejahatan atau atau mengendalikan terjadinya kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi yang dapat diterima masyarakat.

Undang-undang No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa ”fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan Negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakkan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat sedangkan dalam Undang-undang No. 16 Tahun 2004 tentang kejaksaan Republik Indonesia menyebutkan bahwa “kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam undang-undang ini disebut kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan Negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang

Seluruh komponen sistem peradilan pidana, termasuk pengadilan dan lembaga pemasyaratkatan, ikut bertanggungjawab untuk melaksanakan tugas menanggulangi kejahatan atau mengendalikan terjadinya kejahatan. Meski demikian, tugas dan wewenangnya masing-masing, tugas pencegahan kejahatan secara spesifik lebih terkait dengan subsistem kepolisian. Sementara tugas ketiga lebih terkait dengan subsistem lembaga pemasyarakatan. adapun tugas menyelesaikan kejahatan yang terjadi sangat terkait dengan tugas dua komponen sistem, yaitu polisi dan jaksa (pada tahap prapenuntutan) dan pengadilan (pada tahap penuntutan). Hubungan polisi dan jaksa sendiri terutama berkaitan dengan tugas penyidikan suatu tindak pidana.[[1]](#footnote-2)

Untuk menghindari kesimpang-siuran tugas, penyalahgunaan kewenangan, tumpang tindihnya kewenangan, serta kegagalan mencapai tugas menyelesaikan kejahatan-kejahatan yang terjadi dimasyarakat perlu ada suatu hukum yang di dalamnya antara lain memuat siapa aparat penegak hukum yang oleh Negara diberikan tugas penegakan hukum pidana, bagaimana tata cara penegakkannya, apa saja tugas dan kewajibannya, serta apa sanksi bila mana ternyata pelaksanaannya tidak sesuai dengan cara atau tugas dan kewenangannya. Hukum tersebut dikenal sebagai hukum pidana formal atau hukum acara pidana.

Wirjono Prodjodikoro merumuskan hukum acara pidana ini sebagain suatu rangkaian peraturan-peraturan yang memuat cara bagaimana badan-badan pemerintah yang berkuasa, yaitu kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan harus bertindak guna mencapai tujuan Negara dengan mengadakan hukum pidana. Persoalan   lain  yang   hingga  kini  masih  menjadi  masalah   adalah   efektivitas  Penyidikan tindak pidana. Untuk  berhasilnya penuntutan  maka harus diperlukan penyidikan yang berhasil pula. Sebaliknya,  kegagalan dalam penyidikan akan  berakibat  lemahnya berkas  yang  digunakan  sebagai  bahan  pembuatan   surat  dakwaan. Lemahnya berkas dakwaan  akan  mengakibatkan gagalnya jaksa dalamproses penuntutan di pengadilan.  Dengan  demikian,  hukum acara  pidana  harus  merumuskan  ketentuan yang sedemikian rupa  sehingga  terdapat  koordinasi  dan hubungan  fungsional  yang  erat  antara  dua  lembaga  penegak  hukum  yang bertanggung  jawab pada  masalah ini, yaitu polisi dan jaksa.[[2]](#footnote-3)

Perkembangan hubungan polisi dan jaksa serta kaitannya dengan perkembangan peraturan dan proses penyidikan dan penuntutan tindak pidana di negara kita merupakan suatu masalah yang sangat penting untuk dikaji secara mendalam.  Urgensi  dari  studi   mendalam  tersebut  terutama  dilihat  dari upayapenanggulangan   kejahatan   yang   sangat   membutuhkan   adanya  keterpaduan dalam system  peradilan  pidana.  Penanggulangan  kejahatan sendiri, tempat yangpenting di antara berbagai persoalan yang menjadi perhatian pemerintah di setiap negara. Dalam konteks inilah pembicaraan mengenai sistem peradilan pidana yang terpadu menemukan  relevansinya. Polisi dan  jaksa  sendiri  merupakan  dua elemen  system  ini  yang sangat menentukan dalam  upaya  penanggulangan atau mencegah kejahatan tersebut.[[3]](#footnote-4)

 Pengkajian terhadap hubungan antara lembaga  di atas,  khususnya  antara  polisi dan  jaksa,  menjadi  suatu  yang  sangat  mendesak  apabila  diingat   bahwa ternyata sejak masa penjajahan hingga hari ini antara kedua lembaga penegak hukum di atas masih sering timbul masalah, terutama  yang  berhubungan  dengantugas  penyidikan,  tidak  saja  penyidikan terhadap  tindak  pidana  khusus  tetapi  juga tindak pidana umum. Dalam bidang penyidikan, dengan berlakunya KUHAP maka kewenangan kejaksaan dalam fase pemeriksaan pendahuluan yang meliputi penyidikan, penyidikan lanjutan dan pengawasan koordinasi terhadap penyidik lain telah  dialihkan  kepada  kepolisian. Fungsi  penyidikan  oleh  jaksa  sekarang dilanjutkan  oleh  kepolisian  dengan  segala  kewenangan  yang  bergandengan dengan tugas penyidikan tersebut, seperti upaya paksa berupa penangkapan, penahanan, penggeledahan badan, pemasukan rumah, penyitaan dan  pemeriksaan surat.[[4]](#footnote-5)

Penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan. Penyidikan adalah tindakan penyidik untuk mencari dan mengumpulkan bukti, untuk membuat keterangan tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangka.[[5]](#footnote-6) Sebagaimana telah disebutkan dalam pasal 1 butir (1) KUHAP bahwa yang dapat dikatakan sebagai penyidik yaitu pejabat Polisi Negara Republik Indonesia yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang. Seseorang yang ditunjuk sebagai penyidik haruslah memenuhi persyaratan-persyaratan yang mendukung tugas tersebut, seperti misalnya: mempunyai pengetahuan, keahlian disamping syarat kepangkatan. Namun demikian KUHAP tidak mengatur masalah tersebut secara khusus. Menurut pasal 6 ayat (2) KUHP, syarat kepangkatan pejabat Polisi Negara Repubik Indonesia yang berwenang menyidik akaan diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Adapun penyidik mempunyai wewenang sebagai berikut:

1. Menerima laporan/pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana
2. Melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian perkara
3. Menyuruh berhenti tersangka dan memeriksa tanda pengenaldiri tersangka
4. Melakukan penangkapan, penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan
5. Melakukan pemeriksaan dan penangkapan
6. Mengmbil sidik jari dan memotret seseorang
7. Memanggil seseorang untukdidengar dan diperiksa sebagai tersangka/saksi
8. Mendatangkan ahli yangdiperlukan dalam hubungan dengan pemeriksaan perkara
9. Mengadakan penghentian penyidikan
10. Mengadakan tindakan lain menurut hukumyang bertanggung jawab.[[6]](#footnote-7)

Penyidik dalam anggapan umum yang disebut sebagai penyidik adalah hanya pejabat Polisi Negara Republik Indonesia (Polri), namun secara Yuridis formal tidak demikian, karena selain Polri masih ada Penyidik lain seperti Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), Jaksa dan Perwira TNI Angkatan Laut. Ketentuan yang mengatur hal ini,antara lain dapat disimak dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 27 Tahun 1983 tentang pelaksanaan KUHAP. Bahasa belanda ini sama dengan *opsporing.* Menurut De Pinto,menyidik *(opporing)* berarti pemeriksaan permulaan oleh pejabat-pejabat yang untuk itu ditunjuk oleh Undang-undang setelah mereka mendengar kabar yang sekedar beralasan bahwa ada yang terjadi sesuatu pelanggaran hukum.

Menurut Pasal 1 ayat (6) bagian a dari KUHAP, jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah meperoleh kekuatan hukum tetap. Sedang menurutayat (6) bagian b dan pasal 13, penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.[[7]](#footnote-8)

Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa ‘’jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain tahun 2004 bahwa penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.

Menurut bunyi Pasal 1 ayat (7) KUHAP, penuntutan adalah tindakan penuntut umumuntuk 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. Juga dalam UU No 16 Tahun 2004 Pasal 2 bahwa penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Hukum Acara Pidana dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim disidang pengadilan.[[8]](#footnote-9)

Adapun wewenang penuntut umum menurut Pasal 14 KUHAP adalah sebagai berikut:

1. Menerima dan memeriksa berkas perkara penyidikan dari penyidik pembantu.
2. Mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan pasal 110 ayat (3) dan ayat (4), dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik.
3. Memberikan perpanjangan penahan, melakukan penahanan atau penahanan lanjutan dan atau mengubah status tahanan setelah perkaranya dilimpahkan oleh penyidik.
4. Membuat surat dakwaan.
5. Melimpahkan perkara ke pengadilan.
6. Menyampaikan pemberitahuan kepada terdakwa tentang ketentuan hari dan waktu perkarayang di sidangkan yang disertai surat panggilan, baik kepada terdakwa maupun kepada saksi, untuk datang pada sidang yang teah ditetapkan
7. Melakukan penuntutan.
8. Menutup perkara demi kepentingan umum.
9. Mengadakan tindakan lain dalam lingkup tugas dan tanggung jawab sebagai penuntut umum menurut ketentuan undang-undang ini.
10. Melaksanakan penetapan hakim.[[9]](#footnote-10)

Kemudian dalam Pasal 30 UU No. 16 Tahun 2004 bahwa tugas dan wewenang kejaksaan adalah :

1. Di bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang.
2. Melakukan penuntutan;
3. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap;
4. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanakan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
5. Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
6. Melengakapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaanya dikoordinasikan dengan penyidik .
7. Di bidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak, baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah
8. Dalam bidang ketertiban dan ketentaraman umum, kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan :
9. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat
10. Pengamanan kebijakan penegakkan hukum
11. Pengawasan peredaran barang cetakan
12. Pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara
13. Pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;
14. Penelitian dan pengembangan hukum serta statistik krimal.[[10]](#footnote-11)

Penjelasan tersebut di atas, menunjukan bahwa tugas jaksa (penuntut umum) dalam kaitannya dengan tugas kepolisian sebagai penyidik adalah sangat erat. Tidak mungkin suatu perkara dapat disidangkan ke pengadilan jika tidak ada tuntutan (penuntut umum), dan tidak mungkin suatu perkara ditangani oleh penuntut umum jika tidak ada tindakan penyelidikan dan penyidikan dari pihak kepolisian.

Lembaga kejaksaan dalam menjalakan tugas dan kewajibannya sudah seharusnya bersikap independen. Penuntut umum seharusnya bertujuan hanya ingin menegakkan keadilan dan kebenaran demi tegaknya supremasi hukum,tidak harus memandang siapa yang dituntut dan siapa yangmenuntut. Dengan begitu, tidak akan mungkin pihak penuntut umum membuat dakwaan yang kurang mendasar serta akan berani menolak hasil penyelidikan pihak kepolisian yang dinilai merugikan pihak lain yang semestinya tidak dirugikan.

1. **Bentuk-Bentuk Hubungan Antara Penyidik Polri Dan Jaksa Penuntut Umum.**

Salah satu fungsi keberadaan suatu hukum adalah untuk menetapkan perbuatan yang harus dilakukan dan atau perbuatan yang boleh dilakukan serta yang dilarang. Sasaran hukum yang hendak dituju bukan saja orang yang nyata-nyata berbuat melawan hukum, melainkan juga perbuatan hukum yang mungkin akan terjadi, dan kepada alat perlengkapan negara untuk bertindak menurut hukum. Sistem bekerjanya hukum yang demikian itu merupakan salah satu bentuk penegakan hukum.Dalam mewujudkan penegakan hukum tersebut, proses penanganan perkara pidana haruslah dilaksanakan secara optimal, sehingga haruslah dapat ditentukan secara cepat dan tepat tentang apakah suatu perkara pidana akan dapat diajukan ke persidangan ataukah tidak.

Selain itu, dalam rangka menegakkan supremasi hukum, posisi Kepolisian (yang berwenang melakukan penyidikan) dan Kejaksaan (yang berwenang melakukan penuntutan) sangat penting dalam mewujudkan hukum in concreto. Mewujudkan hukum in concreto bukan hanya merupakan fenomena pengadilan atau hakim, tetapi termasuk dalam pengertian pemberian pelayanan hukum dan penegakan hukum, sehingga Kepolisian dan Kejaksaan yang merupakan pranata publik penegak hukum dalam sistem peradilan pidana juga mempunyai peran krusial dalam perwujudan hukum *in concreto*.[[11]](#footnote-12)

Proses untuk menentukan suatu berkas perkara guna menentukan lengkap tidaknya berkas perkara tersebut untuk dilimpahkan di persidangan dalam rangkaian proses peradilan pidana terletak pada tahap Prapenuntutan yang menggambarkan adanya keterkaitan antara Penyidik dengan Penuntut Umum. Apabila terdapat kekurangan di dalam berkas perkara, yang nantinya akan menyulitkan Kejaksaan dalam melakukan penuntutan, maka berkas perkara dapat dikembelikan kepada Penyidik untuk disempurnakan dengan disertai petunjuk yang dianggap perlu.

Pada prinsipnya, ketentuan tentang Penyidikan dan Penuntutan dalam KUHAP di atas menunjukkan hubungan yang erat antara penyidikan dengan penuntutan. Secara ringkas dapat dikatakan bahwa penyidikan merupakan kegiatan untuk mengumpulkan alat bukti mengenai adanya satu tindak pidana beserta pelaku tindak pidana tersebut, sementara penuntutan merupakan kegiatan yang ditujukan untuk mempertanggung jawabkan hasil dari kegiatan penyidikan di forum pengadilan. Oleh karena itu, pelaksanaan dari *integrated criminal justice system* sebetulnya adalah untuk melaksanakan penegakan hukum yang terpadu dan berkesinambungan untuk mendapatkan out put yang maksimal. Dalam hal ini, penyidikan haruslah diarahkan kepada pembuktian di persidangan, sehingga tersangka (pelaku tindak pidana) dapat dituntut dan diadili di persidangan. Penyidikan yang berakhir dengan putusan (vrisjpraak) ataupun lepas dari segala tuntutan (onslag van alle rechtsvervolging) dari Pengadilan terhadap pelaku tindak pidana akan merugikan masyarakat dan lembaga penegak hukum itu sendiri.[[12]](#footnote-13)

Hal ini merupakan bagian dari kewenangan Kejaksaan sesuai dengan Dominis Litius, yaitu maka penetapan dan pengendalian kebijakan penuntutan hanya berada di satu tangan yaitu Kejaksaan. Sebelum penyidikan dimulai, sudah harus diperkirakan delik yang dan diatur dalam ketentuan perundang-undangan. Hal tersebut sangat penting, karena penyidikan diarahkan kepada keadaan yang terjadi, yang cocok dengan perumusan delik tersebut. Namun demikian, Penuntut Umum dapat pula mengubah pasal perundang-undangan pidana yang dicantumkan oleh Penyidik. Disinilah letak hubungan yang tidak terpisahkan antara penyidik dan Penuntut Umum.[[13]](#footnote-14)

Kemudian bentuk-bentuk hubungan dalam hal penyidikan antara Kepolisian (Penyidik) dengan Kejaksaan (Jaksa Penuntut Umum) tersebut dilakukan dengan tahap-tahap sebagai berikut :

1. Setelah Kepolisian (Penyidik) melakukan kegiatan penyidikan, maka Kepala Kepolisian di unit bersangkutan (Kapolres/Kapolsek) segera mengirim Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) kepada Jaksa Penuntut Umum melalui Kajati/Kajari. Pengiriman SPDP inilah yang merupakan titik awal hubungan koordinasi antara Kepolisian (Penyidik) dengan Kejaksaan (Jaksa Penuntut Umum) dalam hal dilakukannya suatu kegiatan penyidikan.
2. Selanjutnya, Kajati atau Kajari akan menunjuk Jaksa untuk melakukan pemantauan perkembangan penyidikan dan melakukan penelitian berkas perkara (form surat P-16A). Jaksa yang ditunjuk inilah yang akan melakukan koordinasi dengan para penyidik dalam hal menentukan suatu perkara layak atau tidak ditingkatkan dalam tahap penuntutan.
3. Setelah Penyidik selesai melakukan tindakan-tindakan penyidikan, seperti melakukan pemeriksaan terhadap saksi, ahli maupun tersangka, melakukan penyitaan, penangkapan, penahanan dan sebagainya, maka hasil dari kegiatan penyidikan tersebut dituangkan dalam sebuah Berkas Perkara. Selanjutnya Penyidik melimpahkan Berkas perkara tersebut ke Kejaksaan untuk diteliti.
4. Jaksa Peneliti melakukan penelitian berkas perkara, apakah berkas perkara tersebut telah memenuhi syarat formil maupun materiil untuk dilimpahkan ke persidangan. KUHAP menentukan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya Berkas Perkara tersebut, Jaksa sudah harus menyatakan sikap. Dalam hal ini terdapat 2 (dua) sikap dari Jaksa Peneliti, yaitu :
	1. Apabila berkas perkara telah dinyatakan lengkap, maka Jaksa Peneliti akan menyusun Berita Acara Pendapat yang menyatakan bahwa Berkas Perkara telah lengkap dan berkas perkara dapat dinaikkan ke tahap penuntutan. Apabila sikap ini yang diambil oleh Jaksa Peneliti, maka penyidikan berarti telah selesai dan tahap Prapenuntutan dengan sendirinya akan beralih ke tahap Penuntutan. Konsekuensi dari peralihan dari tahap Prapenuntutan ke tahap Penuntutan tersebut sekaligus berakibat beralihnya “tanggung jawab yuridis” perkara pidana dari tangan Penyidik ke tangan Penuntut Umum setelah Penyidik menyerahkan tanggung jawab atas tersangka dan barang bukti kepada Penuntut Umum (Pasal 8 ayat (3) huruf b KUHAP). Selain itu Jaksa Peneliti juga segera menyusun Rencana Dakwaan sebagai landasan untuk membuat Surat Dakwaan yang akan dilimpahkan ke Pengadilan.
	2. Apabila Berkas Perkara dinyatakan kurang lengkap, maka Jaksa Peneliti akan segera menerbitkan Surat (P-18) yang menyatakan bahwa Berkas Perkara dikembalikan kepada Penyidik, karena berkas tersebut masih kurang lengkap. Selanjutnya dalam waktu 14 (empat belas hari) sejak diterimanya berkas perkara, Jaksa Peneliti sudah harus memberikan petunjuk kepada penyidik, baik berupa kelengkapan syarat formil maupun syarat materiil.
5. Setelah menerima petunjuk dari Jaksa untuk melengkapi berkas perkara, Penyidik “wajib” melengkapi berkas perkara sesuai dengan petunjuk Jaksa. Dalam hal ini, koordinasi juga dilakukan dengan cara Penyidik menghadap kepada Jaksa untuk memperoleh petunjuk secara konkrit dalam melengkapi kekurangan Berkas perkara. Setelah berkas perkara dilengkapi oleh Penyidik, Penyidik dalam waktu 14 hari harus menyerahkan atau menyampaikan kembali berkas dan tambahan hasil penyidikan kepada Penuntut Umum (Pasal 110 ayat (2) dan (3) serta pasal 138 ayat (2) KUHAP).
6. Jaksa Peneliti kembali melakukan penelitian berkas perkara dan setelah dinyatakan lengkap segera memberitahukan kepada penyidik untuk melimpahkan tersangka dengan barang bukti kepada Jaksa Penuntut Umum.  Namun apabila berkas perkara tersebut ternyata menurut Jaksa Peneliti masih kurang lengkap, maka berkas perkara tersebut dikembalikan lagi kepada Penyidik dan proses bolak-balik berkas perkara tersebut akan terjadi sampai berkas perkara dinyatakan lengkap oleh Jaksa Peneliti.[[14]](#footnote-15)

Dari gambaran diatas, dapat dilihat bahwa peran tahap Prapenuntutan dalam proses penanganan perkara pidana adalah sangat penting, sehingga diperlukan upaya-upaya untuk menyusun berkas perkara sebagai bahan pembuatan Surat Dakwaan sekaligus menjadi “amunisi” bagi Penuntut Umum untuk melakukan pembuktian tentang adanya perbuatan pidana.

1. **Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Hubungan Problematika Antara Penyidik Polri Dan Jaksa Penuntut Umum.**

Terpadu menunjukkan adanya kerja sama antara satu elemen dengan elemen lainnya, tentu dalam hal ini kerja sama sesuai dengan wewenang masing-masing antara Penyidik Polri dengan Jaksa Penuntut Umum. R. Satriyo mengatakan bahwa sejak dibelakukannya KUHAP, ternyata belum juga bisa diatasi masalah kerja sama dalam bidang penyidikan dan penuntutan antara kedua institusi tersebut sampai saat ini. Ketidaksinergian dan ketidakharmonisan antara kedua institusi tersebut terutama sangat nyata dalam penyidikan kasus-kasus tindak pidana khusus, seperti tindak pidana korupsi dan tindak pidana lainnya yang menarik perhatian masyarakat dan bersifat nasional. Karena dalam kasus tindak pidana korupsi terdapat peran ganda yang diperankan oleh jaksa yaitu melakukan penyidikan dan sekaligus juga melakukan penuntutan, sehingga banyak yang beranggapan telah terjadi monopoli dalam satu tangan, berakibat banyak pihak mengatakan tidak ada kontrol dari luar kejaksaan sesuai kesistiman dalam penegakan hukum pidana terpadu. Hal ini juga sering menimbulkan persaingan yang tidak sehat antara Penyidik Polri dan Jaksa Penuntut Umum.[[15]](#footnote-16)

Mengenai kekurang harmonisan yang terjadi selama ini juga dikemukakan oleh Andi Hamzah: Jika dibahas secara khusus hubungan fungsional antara penyidik dan penuntut umum atau antara jaksa dan polisi, kita harus mengakui kenyataan sekarang bahwa terjadi ketidakserasian yang menjurus pada kerugian pencari keadilan. Akibat sistem dan pemahaman yang tidak memadai, terjadi tidak menentunya ribuan perkara pidana. Kesalahan ini tidak dapat dilimpahkan pada salah satu pihak jaksa dan/atau polisi, akan tetapi pada sistem. Sejarah kekurangharmonisan ini sebenarnya sudah dimulai sejak tahun 1955, sebagai akibat perebutan kewenangan yang telah ditinggalkan oleh Kolonial Belanda, dan dimulai dari perpecahan antara Ikatan Hakim Indonesia dengan Kejaksaan, karena IKAHI menuntut gaji harus lebih besar dari jaksa. Kemudian *merembes* kepada kepolisian yang membentuk organisasi “Persatuan Pegawai Kepolisian RI”, tujuan utamanya tidak mau menjadi “pembantu jaksa” *(hulp magistraat*), padahal istilah itu tidak benar dan seharusnya diterjemahkan menjadi *magistraat* pembantu. Akibatnya menggunakan kata sebagai pembantu maka dianggap merendahkan martabat dan kedudukan, sehingga ditolak. Hubungan yang antara jaksa dan polisi di negara-negara Eropa dan Amerika Serikat sangat erat, kecuali di Indonesia.[[16]](#footnote-17)

Karena dalam praktek saat ini, dapat kita lihat yang sering dijadikan sebagai polemik akibat kekurangharmonisan dalam proses penyidikan dan pra penututan dengan Jaksa Penuntut Umum antara lain dalam hal adanya bolak balik berkas perkara antara penyidik dengan Jaksa Penuntut Umum. Sebenarnya dalam KUHAP istilah bolak balik tidak dikenal. Dalam hal ini saya tidak menunjuk apakah penyidik atau Jaksa Penuntut Umum yang kurang profesional di bidang tugasnya masing-masing, karena masing-masing memiliki argumen yang logis dan dapat dibenarkan, namun belum tentu dapat dipertanggungjawabkan.

Alasan Penyidik Polri pada umumnya adalah bahwa pengembalian berkas perkara dari Jaksa Penuntut Umum untuk diperbaiki oleh penyidik sesuai dengan pentunjuk yang diberikan oleh Jaksa Penuntut Umum kadang-kadang oleh penyidik dianggap sebagai mengada-ada, bahkan bila diteliti secara seksama petunjuk yang diberikan oleh Jaksa Penuntut Umum kepada Penyidik Polri sudah tercantum dalam berkas pemeriksaan perkara namun barang kali tidak dibaca atau didalami materi pemeriksaannya. Bahkan ada penyidik yang mengatakan bahwa petunjuk yang diberikan oleh Jaksa Penuntut Umum mengada-ada bahkan di luar dari konteks perkara. Yang lebih buruk lagi, bila masing-masing pihak baik penyidik maupun Jaksa Penuntut Umum ataupun salah satu pihak penyidik atau pelapor, mempunyai kepentingan yang berbeda terhadap pelapor atau terlapor, irama bolak balik perkara dari Jaksa Penuntut Umum kepada penyidik Polri akan terlihat dengan jelas. Apabila kasus-kasus yang terkait dengan tindak pidana korupsi ditangani oleh Penyidik Polri, ada kecenderungan lebih banyak bolak baliknya jika dibandingkan dengan kasus-kasus tindak pidana umum.

Di satu sisi alasan dari Jaksa Penuntut Umum mengembalikan berkas perkara kepada penyidik untuk diperbaiki sesuai dengan petunjuk Jaksa Penuntut Umum adalah untuk memperkuat Jaksa Penuntut Umum dalam menyusun dakwaannya dan melakukan penuntutan di persidangan, agar jangan sampai ada terdakwa yang bebas di pengadilan karena dianggap Jaksa Penuntut Umum tidak profesional dalam melakukan pembuktian terhadap dakwaannya dalam proses penuntutan. Di samping alasan tersebut, alasan lainnya yaitu bila Jaksa Penuntut Umum tidak dapat mempertahankan dakwaannya, Jaksa Penuntut Umum selaku pihak yang mewakili kepentingan publik dan korban sekaligus akan dituntut untuk mempertanggunjawabkannya, baik pertanggungjawaban dari aspek profesinya dan aspek yuridisnya, yang akan berpengaruh kepada pembinaan karier Jaksa Penuntut Umum yang bersangkutan.[[17]](#footnote-18)

1. **Pra Penuntutan**

KUHAP memperkenalkan suatu istilah baru, tetapi KUHAP tidak memberi batasan pengertian prapenuntutan itu. Pasal 1 menyebutkan bahwa definisi-definisi istilah yang dipakai KUHAP tidak memuat definisi prapenuntutan, padahal itulah istilah baru ciptaan sendiri. Pasal 14 KUHAP menyebutkan pengertian dari prapenuntutan adalah tindakan Penuntut Umum untuk memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan oleh penyidik.[[18]](#footnote-19)

Prapenuntutan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana tidak diatur dalam bab tersendiri. Tetapi terdapat didalam bab penyidikan dan bab penuntutan, yakni, pada Pasal 109 KUHAP dan Pasal 138 KUHAP. Lembaga prapenuntutan ini bersifat mutlak, karena tidak ada suatu perkara pidana pun sampai ke pengadilan tanpa melalui proses prapenuntutan, sebab dalam hal ini penyidik telah melakukan penyelidikan suatu peristiwa yang merupakan tindak pidana, penyidik wajib memberitahukan dimulainya penyidikan kepada penuntut umum.

Definisi dari Prapenuntutan itu sendiri yakni Pengembalian berkas perkara dari penuntut umum kepada penyidik karena penuntut umum berpendapat bahwa hasil penyidikan tersebut ternyata kurang lengkap disertai petunjuk untuk melengkapinya. Penyidikan dianggap telah selesai apabila dalam waktu 14 (empat belas) hari penuntut umum tidak mengembalikan berkas perkara.

Pengertian dari tingkat prapenuntutan yakni, Antara dimulainya Penuntutan dalam arti sempit (perkara dikirim ke pengadilan) dan penyidikan yang dilakukan oleh penyidik. Prapenuntutan merupakan tindakan jaksa untuk memantau perkembangan penyidikan setelah menerima pemberitahuan dimulainya penyidikan oleh penyidik. Guna untuk mempelajari atau meneliti kelengkapan berkas perkara hasil penyidikan yang diterima dari penyidik serta memberikan petunjuk yang dilengkapi penyidik untuk dapat menentukan apakah berkas perkara tersebut dapat dilimpahkan atau tidak ke tahap penuntutan.[[19]](#footnote-20)

KUHAP telah menggariskan pembagian wewenang secara instansional, KUHAP juga mengandung ketentuan-ketentuan Prapenuntutan yang dilakukan sebelum suatu perkara diajukan ke pengadilan. Hal ini dimaksudkan untuk mempersiapkan tindakan penuntutan di depan sidang pengadilan dan menentukan keberhasilan penuntutan, artinya tindakan prapenuntutan sangat penting guna mencari kebenaran materiil yang akan menjadi dasar dalam proses penuntutan.[[20]](#footnote-21)

Undang-undang No.5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan dan Keppres No.86 Tahun 1999 mengatur Lembaga Prapenuntutan Kejaksaan didaerah tingkat II. Lembaga Prapenuntutan Sub Seksi Prapenuntutan kedudukannya dalam posisi Struktural dan peranannya dibidang teknis administratif, sedangkan Jaksa Fungsional peranannya dalam proses prapenuntutan adalah sebagai Peneliti teknis yuridis. Sub Seksi Prapenuntutan dan Jaksa Peneliti dalam menjalankan tugasnya terikat birokrasi formal yang implementasinya terbentur dengan beberapa kendala yang menghambat mekanisme penanganan berkas perkara berupa perlambatan akselerasi untuk menghantarkan berkas perkara ke proses penuntutan. Pedoman pelaksanaan KUHAP yang dikeluarkan oleh Menteri Kehakiman menunjuk Pasal 14 KUHAP tersebut dengan kaitannya dengan Pasal 110 ayat (3) dan (4)KUHAP serta Pasal 138 KUHAP sebagai prapenuntutan yang kurang tepat.[[21]](#footnote-22)

Pasal 110 KUHAP tersebut bertautan dengan pasal 138 KUHAP, perbedaannya ialah Pasal 110 KUHAP terletak di bagian wewenang penyidik, sedangkan Pasal 138 KUHAP di bagian wewenang Penuntut Umum, seandainya sistematika KUHAP tidak memisahkan kedua wewenang tersebut, maka kedua pasal tersebut dapat digabung menjadi satu pasal saja. Kedua Pasal tersebut sebenarnya dapat disatukan kalau sistematika KUHAP berbentuk lain, yang timbul dalam praktik ialah, apabila Penuntut Umum setelah meneliti hasil pemeriksaan penyidik dipandang sudah cukup, tetapi penyidik tidak tepat mencantumkan pasal undang-undang pidana yang didakwakan, maka Penuntut Umum secara langsung bertanggung jawab atas kebijakan Penuntut.

Ketentuan di dalam Pasal 30 ayat (1) butir e Undang-Undang Kejaksaan, diadakan sedikit perubahan terhadap ketentuan didalam KUHAP yang tidak memungkinkan pemeriksaan tambahan oleh jaksa sendiri. Pasal ini dikatakan sebagai berikut, “melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik “ Istilah prapenuntutan ialah, tindakan Penuntut Umum untuk memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan oleh penyidik. Inilah yang terasa janggal, karena memberi petunjuk kepada penyidik untuk menyempurnakan penyidikan disebut prapenuntutan. Hal seperti ini dalam aturan lama (HIR)termasuk penyidikan lanjutan.[[22]](#footnote-23)

1. **Undang-Undang No.22 Tahun 2001 Tentang Migas**

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, menjelaskan bahwa perbuatan pengangkutan, pendistribusian, penampungan, penimbununan hingga penjualan Bahan Bakar Minyak (BBM) bersubsidi secara ilegal sebenarnya sebagai tindak pidana dan terhadap pelakunya dapat dikenakan sanksi sesuai ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 53 huruf C junto Pasal 55 Undang-Undang No.22 Tahun 2001 tentang MIGAS. Sebagaimana yang dimaksud dalam undang-undang No.22 tahun 2001 Pasal 53 huruf c bahwa menyimpan atau menimbun bahan bakar non subsidi diancam dengan hukuman selama 3 tahun denda 30 milyar sedangkan BBM yang bersubsidi pemerintah dikenakan pasal 55 dengan ancaman hukuman selama 6 tahun denda 60 milyar

Sehubungan hal tersebut Polisi dan Jaksa dalam menjalankan tugasnya berdasarkan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku kepada seluruh masyarakat. Akan tetapi disisi lain masyarakat juga mempunyai norma-norma tersendiri dalam hal adat-istiadat dan kebudayaan yang menjadi aturan dalam lingkungan hidup/lingkungan keseharian mereka. Oleh karena itu untuk mewujudkan tugas Kepolisian dalam memberantas dan menangani adanya kasus BBM (bahan bakar minyak) yang berada disekitar masyarakat, maka sangat diperlukan kerja sama dari masyarakat guna untuk memudahkan Kepolisian dalam menangani oknum yang melanggar dari pada Undang-Undang yang berlaku.

Fungsi Kepolisian merupakan salah satu fungsi pemerintah Negara dibidang pemerintah keamanan dan ketertiban dalam masyarakat. Sedangkan fungsi kejaksaan juga merupakan salah satu fungsi pemerintah Negara dibidang penuntutan. Kepolisian dan Kejaksaan merupakan alat Negara yang sangat berperan dalam pemeliharaan keamanan,ketertiban, menegakkan hukum dan penuntutan, serta memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayan masyarakat.[[23]](#footnote-24)

Keamanan dan ketertiban masyarakat merupakan salah satu prasarat untuk terselenggaranya proses pemerintahandan pembangunan yang berkelanjutan. Kepolisian sangat berperan dan pengembangan potensi dalam masyarkat. Disisi lain fungsi Kepolisian ini mengandung kemampuan dan kekuatan untuk menangkal, mencegah dan menanggulangi segala bentuk gangguan lainnya yang meresahkan kehidupan dalam masyarakat.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia pada Pasal 13 dinyatakan:

* 1. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat
	2. Menegakkan hukum
	3. Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat[[24]](#footnote-25)

Selanjutnya dalam pasal 14 huruf (i) dinyatakan: dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas: (i) melindungi keselamatan jiwa raga,harta benda, masyarakat dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia

Rumusan tugas pokok di atas, bukanlah merupakan urutan prioritas ketiga-tiganya sangat penting, sedangkan dalam pelaksanaannya tugas pokok mana yang akan dikedepankan sangat tergantung pada situasi masyarakat yang dihadapi karena pada dasarnya ketiga tugas pokok tersebut dilaksanakan secara simulasi dan dapat dikombinasikan. Di samping itu, dalam pelaksanaan tugas ini harus berdasrkan norma-norma hukum, mengindahkan norma agama kesopanan, dan kesusilaan serta menjunjung tinggi hak asasi manusia.

1. Wirjono Prodjodikoro, *Rangkuman Sari Kuliah Hukum Acara Pidana*(Bandung: PT sumur Batu, 1970), h. 21 [↑](#footnote-ref-2)
2. *Ibid., hal.42.* [↑](#footnote-ref-3)
3. Muh. Harun Husein, *penyidikan dan penuntutan dalam proses pidana* (Jakarta: Rineka Cipta, 1991), h. 23 [↑](#footnote-ref-4)
4. Prodjodikoro wirjono, *Rangkuman Sari Kuliah Hukum Acara Pidana* (Bandung: PT sumur Batu, 1970), h. 21 [↑](#footnote-ref-5)
5. Andi Hamzah*, KUHP & KUHAP* (Jakarta: Rineka Cipta, 2006), h. 22 [↑](#footnote-ref-6)
6. *Ibid*.. h. 236 [↑](#footnote-ref-7)
7. Perpustakaan Online Indonesia, *UU NO. 16 tahun 2004, Tugas dan Wewenang* *Kejaksaan*, <http://www>. Perpustakaan Online (Akses Tgl 15 Maret 2014). [↑](#footnote-ref-8)
8. *Ibid*.. h. 230 [↑](#footnote-ref-9)
9. *Ibid*.. h. 238 [↑](#footnote-ref-10)
10. Perpustakaan Online Indonesia, *Pasal 30 UU NO. 16 tahun 2004, Tugas dan Wewenang* *Kejaksaan*, <http://www>. Perpustakaan Online (Akses Tgl 15 Maret 2014). [↑](#footnote-ref-11)
11. Bambang Poernomo, *Asas-Asas Hukum Acara Pidana* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), h. 37 [↑](#footnote-ref-12)
12. Mohammad Taufik dan Suhasril, *Hukum Acara Pidana Dalam Teori Dan Praktek* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), h. 12 [↑](#footnote-ref-13)
13. *Ibid*., h. 17 [↑](#footnote-ref-14)
14. Muh. Harun Husein, *Penyidikan dan Penuntutan dalam proses pidana* (Jakarta: Rineka Cipta, 1991), h. 32 [↑](#footnote-ref-15)
15. Ridho Striyo, *Ketikterpaduan Antara Polisi dan Jaksa dalam penyidikan* (Jakarta: Jurusan Kriminolgi FISIP UI), hal.38. [↑](#footnote-ref-16)
16. Andi Hamzah, *Hubungan Penyidik dan Penuntutan*, makalah disampaikan pada seminar Hubungan Polisi- Jaksa Menuju Integrasi (Depok, 2008), h. 4 [↑](#footnote-ref-17)
17. *Ibid*., h. 53. [↑](#footnote-ref-18)
18. Djewani Hadari, *Pokok-Pokok Pikiran dalam KUHAP*(Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000), h. 32 [↑](#footnote-ref-19)
19. Anwar Moch, *Beberapa Ketentuan Umum Dalam Buku Pertama KUHAP* (Jakarta: Restu Agung, 1982), h. 32 [↑](#footnote-ref-20)
20. Hamzah Andi, *Penjelasan KUHAP dan Peraturan Pelaksanaan* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), h. 21 [↑](#footnote-ref-21)
21. Muhammad Yahya, *Penambahan, Permasalahan dan Penerapan KUHAP* (Jakarta: Pustaka Kartini, 1985), h. 92 [↑](#footnote-ref-22)
22. Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia Edisi Revisis* (Jakarta: CV Sapta Artha Jaya, 1990 ), h. 164 [↑](#footnote-ref-23)
23. Luhut m.p pangaribuan, *hukum acara pidana* (Jakarta: Djambatan, 2006), h. 295 [↑](#footnote-ref-24)
24. Ibid., h. 297 [↑](#footnote-ref-25)