

**PRAPENUNTUTAN DAN PIDANA TAMBAHAN
DALAM PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN DI INDONESIA¹
Oleh: Ricardo Johanis Rondonuwu²**

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana prapenuntutan dalam UU No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP dan bagaimana prapenuntutan dan pidana tambahan dalam UU No. 2 Tahun 2002 dan UU No. 16 Tahun 2004 yang dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Prapenuntutan dalam sistem KUHAP adalah pengembalian berkas perkara oleh Jaksa Penuntut Umum kepada Penyidik, yang disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi. 2. Pemeriksaan tambahan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian terdapat ketentuan bahwa Polri memiliki tugas dan wewenang untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana, dengan tetap memperhatikan kewenangan yang dimiliki penyidik lainnya yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan tertentu dan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan pada hakekatnya merupakan pengembalian sebagian wewenang penyidikan tindak pidana umum kepada Jaksa Penuntut Umum.

Kata kunci: prapenuntutan; pidana tambahan;

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penulisan

Lebih kurang 37 (tiga puluh tujuh) tahun lalu telah diundangkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara RI Tahun 1981 No.76; sedangkan Penjelasannya dalam Tambahan Lembaran Negara No.3209). Undang-undang yang diundangkan pada tanggal 31 Desember 1981 ini, yang juga dinamakan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, dalam bagian konsideransnya telah menyatakan mencabut :

1. Het Herziene Inlandsch Reglement (Staatsblad Tahun 1941 Nomor 44) dihubungkan dengan dan Undang-

undang Nomor 1 Drt. Tahun 1951 (Lembaran Negara Tahun 1951 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Nomor 81) beserta semua peraturan pelaksanaannya;

2. Ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lain;

Dengan ketentuan bahwa yang tersebut dalam angka 1 dan angka 2, sepanjang hal itu mengenai hukum acara pidana.³

Apa yang dinamakan HIR (*Herziene Inlandsch Reglement*) merupakan suatu kodifikasi hukum acara (perdata dan pidana) peninggalan pemerintah Hindia Belanda. HIR ini awalnya adalah kodifikasi yang bernama *Inlandsch Reglement* (S.1848 No.57). *Inlandsch Reglement* tersebut memuat ketentuan-ketentuan acara perdata dan acara pidana bagi golongan pribumi (*Inlanders*).

Selama masa berlakunya, *Inlandsch Reglement* telah mengalami beberapa kali perubahan, pencabutan dan penambahan, sehingga pada akhirnya keseluruhannya diundangkan kembali dan diberi nama *Herziene Inlandsch Reglement* atau Reglemen Indonesia yang Dibaharui.

Setelah Indonesia mencapai kemerdekaan dan kedaulatannya, ketentuan-ketentuan acara pidana yang terdapat dalam HIR (S.1941 No.44) ini dipandang tidak sesuai lagi keadaan yang ada. Ini terutama karena HIR tidak memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia (*human rights*) secara cukup memadai. Dengan pertimbangan tersebut HIR kemudian telah digantikan oleh Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

Sebagai suatu kodifikasi yang dimaksudkan memberikan ketentuan-ketentuan acara pidana yang lebih baik, antara lain dari segi perlindungan hak-hak asasi manusia, daripada apa yang terdapat dalam HIR, maka KUHAP mengandung banyak perbedaan dengan ketentuan-ketentuan acara pidana dalam HIR.

Salah satu perbedaan penting di antara kedua kodifikasi itu adalah mengenai pembagian wewenang antara instansi Kepolisian dengan instansi Kejaksaan, di mana ketentuan-ketentuan yang baru dalam KUHAP ini sangat mempengaruhi tatacara hubungan antara kedua instansi tersebut. Dalam sistem

¹ Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing: Nixon Wullur, SH., MH; Franky Mewengkang, SH., MH

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 15071101070

³ Abdul Hakim G. Nusantara, et all, *KUHAP dan Peraturan-peraturan Pelaksana*, Djambatan, Jakarta, 1986, hal. 4.

yang dianut HIR, Jaksa adalah “*magistraat*” sedangkan polisi merupakan “*hulpmagistraat*” (Jaksa Pembantu). Dengan kedudukan sebagai “*magistraat*” dan “*hulpmagistraat*” ini jelas bahwa tokoh utama dalam tahap penyidikan adalah Jaksa, sedangkan Polisi bertugas memberikan bantuan yang diperlukan kepada Jaksa.

Tetapi ketentuan-ketentuan dalam KUHAP telah membawa perubahan yang bersifat mendasar. Polisi merupakan tokoh utama dalam tahap penyidikan, sedangkan tugas utama Jaksa adalah sebagai Penuntut Umum.

Pengecualian terhadap sistem yang baru ini hanyalah apa yang ditentukan dalam Pasal 284 ayat (2) KUHAP. Menurut pasal ini kepada Jaksa untuk sementara masih diberi wewenang menyidik tindak-tindak pidana yang mempunyai ketentuan khusus acara pidana saja. Karena dalam sistem KUHAP Jaksa tidak lagi memiliki wewenang untuk melakukan penyidikan terhadap tindak-tindak pidana umum, sedangkan ada kemungkinan hasil penyidikan penyidik dipandang belum sempurna oleh jaksa, maka untuk mengantisipasi hal seperti itu dalam KUHAP diadakan lembaga yang dinamakan : prapenuntutan.

Istilah prapenuntutan ini tidak dapat ditemukan dalam Pasal 1 KUHAP yang berisi tafsiran-tafsiran otentik, yaitu tafsiran yang dibuat oleh pembentuk undang-undang sendiri, terhadap sejumlah istilah yang digunakan dalam KUHAP. Istilah prapenuntutan nanti ditemukan dalam pasal yang mengatur mengenai wewenang Penuntut Umum, yaitu pada Pasal 14 KUHAP, di mana dalam huruf (b) pasal ini ditentukan bahwa sebagai salah satu wewenang Penuntut Umum adalah 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.

Jadi, untuk tindak-tindak pidana umum, jika Jaksa memandang masih ada kekurangan pada hasil penyidikan yang dilakukan oleh Polisi, maka yang dapat dilakukannya adalah yang dinamakan prapenuntutan. Dalam pasal 14 huruf (b) KUHAP, sebagaimana telah dikemukakan di atas, dikatakan bahwa

Penuntut Umum mempunyai wewenang mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik.

Sudah tentu tata hubungan kerja yang sedemikian itu membangkitkan pertanyaan apakah tidak menimbulkan hambatan-hambatan terhadap kelancaran proses beracara pidana. Apakah tidak akan justru memperlambat penyelesaian suatu perkara?

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, pada tanggal 26 Juli 2004 telah dicabut dan diundangkan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (Lembaran Negara RI Tahun 2004 No.67). Pasal 30 ayat (1) huruf e undang-undang ini menegaskan bahwa Dibidang Pidana, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

Ketentuan tentang wewenang pemeriksaan tambahan dari kejaksaan tersebut merupakan perkembangan baru yang menimbulkan pertanyaan tentang seberapa besar pengaruhnya terhadap pembagian wewenang antara polisi dan jaksa sebagaimana yang telah diatur dalam KUHAP serta hubungan tata kerja antara kedua instansi tersebut.

Disamping itu, aturan tentang Kepolisian telah diundangkan dalam beberapa perundang-undangan yang antara lain adalah Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menggantikan undang-undang kepolisian sebelumnya, yaitu Undang-undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian Negara (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2289).

Kemudian ketentuan tersebut di atas pada tanggal 8 Januari 2002 telah dicabut dan diundangkannya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 2). Perkembangan-perkembangan inilah yang menarik minat penulis untuk membahasnya di bawah judul “Prapenuntutan

dan Pidana Tambahan Dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana prapenuntutan dalam UU No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP?
2. Bagaimana prapenuntutan dan pidana tambahan dalam UU No. 2 Tahun 2002 dan UU No. 16 Tahun 2004?

C. Metode Penelitian

Metode Penelitian Kepustakaan (*Library Research*), yakni suatu metode yang digunakan dengan jalan mempelajari buku literatur, perundang-undangan dan bahan-bahan tertulis lainnya yang berhubungan dengan materi pembahasan yang digunakan untuk mendukung pembahasan ini.

Metode Komparasi (*Comparative Research*), yakni suatu metode yang digunakan dengan jalan

PEMBAHASAN

A. Prapenuntutan Dalam UU Nomor Nomor 8 Tahun 1981

Pasal 138 ayat (1) KUHAP ditentukan bahwa Jaksa Penuntut Umum setelah menerima hasil penyidikan dari penyidik segera mempelajari dan menelitinya dan dalam waktu 7 (tujuh) hari wajib memberitahukan kepada penyidik apakah hasil penyidikan itu sudah lengkap atau belum.

Dengan demikian, setelah mempelajari dan meneliti berkas perkara yang dikirimkan oleh Penyidik, ada dua kemungkinan pendapat dari Jaksa Penuntut Umum, yaitu :

1. Jaksa Penuntut Umum berpendapat bahwa hasil penyidikan sudah lengkap.

Dalam hal Jaksa Penuntut Umum berpendapat hasil penyidikan sudah lengkap, maka menurut Pasal 138 ayat (1) KUHAP, ia wajib memberitahukan hal ini kepada Penyidik (Polri) dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah menerima hasil penyidikan itu.

Dalam hal inipun sebenarnya masih terdapat dua kemungkinan lagi, yaitu :

- a. Jaksa Penuntut Umum berpendapat bahwa dari hasil penyidikan dapat dilakukan penuntutan. Menurut Pasal 140 ayat (1) KUHAP, jika Jaksa Penuntut Umum berpendapat bahwa dari hasil penyidikan dapat dilakukan penuntutan,

maka ia dalam waktu secepatnya membuat surat dakwaan.

- b. Jaksa Penuntut Umum berpendapat bahwa tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau perkara harus ditutup demi hukum. Jika Jaksa Penuntut Umum berpendapat seperti ini, maka menurut Pasal 140 ayat 2 huruf a KUHAP, ia memutuskan untuk menghentikan penuntutan.

Untuk itu Jaksa Penuntut Umum membuat surat ketetapan yang turunannya disampaikan kepada tersangka atau keluarga atau penasihat hukum, pejabat rumah tahanan negara, penyidik dan hakim (Pasal 140 ayat (2) huruf c KUHAP).

2. Jaksa penuntut umum berpendapat bahwa hasil penyidikan belum lengkap.

Menurut Pasal 138 ayat (2) KUHAP, jika Penuntut Umum berpendapat bahwa hasil penyidikan belum lengkap, maka pemberitahuan tentang hal ini wajib disampaikan kepada penyidik dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah penerimaan berkas itu dari penyidik. Dalam hal seperti ini maka Jaksa Penuntut Umum mengembalikan berkas perkara kepada penyidik disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi.

Pengembalian berkas perkara oleh Jaksa Penuntut Umum kepada Penyidik, yang disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi, dalam peristilahan KUHAP dinamai: prapenuntutan.

Apabila Jaksa Penuntut Umum melakukan tindakan prapenuntutan, yaitu berkas perkara dikembalikan karena belum lengkap, maka Penyidik wajib segera melakukan penyidikan tambahan sesuai dengan petunjuk dari jaksa penuntut umum (Pasal 110 ayat 3 KUHAP). Penyidik dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah tanggal penerimaan berkas harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara itu kepada jaksa penuntut umum (Pasal 138 ayat 2 KUHAP).

Setelah jaksa penuntut umum 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 (Pasal 139 KUHAP).

Dalam KUHAP tidak diatur lebih lanjut apa yang harus dilakukan oleh Jaksa Penuntut Umum setelah menerima kembali berkas perkara dari Penyidik.

Dalam kenyataan, ada kemungkinan bahwa setelah menerima kembali berkas perkara dari Penyidik, Jaksa Penuntut Umum masih juga berpendapat bahwa hasil penyidikan tambahan itu belum lengkap atau tidak sesuai dengan petunjuk yang diberikannya yang disertakan pada waktu pengembalian berkas perkara itu kepada Penyidik.

Karena Jaksa Penuntut Umum dalam sistem KUHAP tidak lagi memiliki wewenang melakukan penyidikan, maka ada dua kemungkinan untuk itu, yakni :

1. Mengembalikan sekali lagi berkas perkara itu kepada Penyidik. Malahan apabila kemudian Penyidik mengirim berkas perkara untuk ketiga kalinya, Jaksa Penuntut Umum dapat saja mengembalikan lagi berkas perkara itu apabila dalam pandangannya tetap masih belum lengkap. Dengan demikian dapat terjadi bolak balik berkas perkara tanpa batas, karena KUHAP memang tidak menentukan batas berapa kali suatu berkas perkara dapat dikembalikan oleh Jaksa Penuntut Umum.
2. Memutuskan menghentikan penuntutan dengan alasan tidak terdapat cukup bukti.

Kedua kemungkinan tersebut jelas dapat membawa konsekuensi-konsekuensi yang tidak baik untuk penegakan hukum pidana.

Kemungkinan yang pertama, yaitu pengembalian berkas kepada penyidik secara berulang kali, akan memperlambat penyelesaian perkara.

Akibat lainnya dari kemungkinan yang pertama ini, yaitu berkenaan dengan masa penahanan dari seorang tersangka. Ini karena KUHAP mengenal batas waktu lamanya penahanan dapat dikenakan. Jika akan melampaui batas waktu penahanan tersebut maka tersangka harus dilepas demi hukum dari penahanan.

Kemungkinan yang kedua, yaitu menghentikan penuntutan dengan alasan tidak cukup bukti, membawa konsekuensi buruk sebab penghentian penuntutan semata-mata

karena alasan prosedur jelas akan membawa citra buruk untuk penegakan hukum.

Dengan latar belakang kemungkinan-kemungkinan ini, maka kemudian masalah berkas perkara menjadi salah satu pokok yang diangkat dalam Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor :M.01.PW.07.03 Tahun 1982 tentang Pedoman Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana.

Berkenaan dengan Pasal 110 ayat (2), ayat (3) dan 138 ayat (2) KUHAP diuraikan dalam Pedoman Pelaksanaan KUHAP (Bidang Penyidikan, Bab III : Permasalahan Yang Timbul dari KUHAP atau Timbul Sehubungan dengan Penerapan KUHAP, butir 4: Masalah penyerahan berkas perkara dari Penyidik kepada Penuntut Umum), sebagai berikut:

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal di atas, kemungkinan selalu terbuka timbulnya permasalahan yang sebenarnya tidak perlu terjadi, yang antara lain sebagai berikut:

- a. Dengan tidak ditentukan batas berapa kali penyerahan atau penyampaian kembali berkas perkara secara timbal balik dari penyidik kepada penuntut umum atau sebaliknya, maka kemungkinan selalu bisa terjadi, bahwa atas dasar pendapat penuntut umum hasil penyidikan tambahan penyidik dinyatakan belum lengkap, berkas perkara bisa berlarut-larut mondar-mandir dari penyidik kepada penuntut umum atau sebaliknya.

Keadaan demikian jelas tidak menguntungkan bagi Tersangka di mana berdasarkan Pasal 50 ayat (2) Tersangka berhak perkaranya segera dimajukan ke Pengadilan oleh penuntut umum, yang selanjutnya berhak segera diadili oleh Pengadilan (ayat (3)-nya). Secara yuridis formil keadaan di atas memang bisa saja terjadi, karena tidak ada satu ketentuan yang memberikan pembatasan berapa kali dapat dikembalikan, tetapi apabila dikaitkan dengan tujuan hukum yaitu dalam rangka pemberian perlindungan dan jaminan hukum terhadap hak asasi seorang yang menegawantah dalam hak-hak tersangka/terdakwa antara lain seperti yang diatur dalam Pasal 50 KUHAP ini, serta demi kepastian hukum bagi pencari

keadilan, maka pengembalian hasil penyidikan atau hasil penyidikan tambahan oleh penuntut umum kepada penyidik, haruslah ada suatu kriteria pembatasan, misalnya apabila petunjuk penuntut umum yang wajib dilengkapi itu menyangkut persyaratan unsur pembuktian tindak pidana yang dipersangkakan atau apakah telah memenuhi syarat pembuktian (vide Pasal 138 dan penjelasannya). Sehingga dengan demikian baik secara hukum maupun atas dasar perlindungan dan jaminan hukum terhadap hak asasi manusia, tindakan pengembalian itu dapat dipertanggungjawabkan.⁴

Mengenai batas waktu 14 (empat belas) hari kewajiban dari Polisi untuk melakukan penyidikan tambahan dan mengembalikan berkas perkara kepada Jaksa Penuntut Umum, dikemukakan dalam Pedoman Pelaksanaan KUHAP itu sebagai berikut,

Selanjutnya bila dikaitkan dengan batas waktu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 138 ayat (2) di mana dalam waktu empat belas hari sejak tanggal penerimaan berkas penyidik harus sudah melengkapi hasil penyidikannya sesuai petunjuk penuntut umum. Permasalahannya, bagaimana bila dalam waktu empat belas hari penyidik belum berhasil melengkapi hasil penyidikan atau penyidikan tambahan sesuai dengan petunjuk penuntut umum? Apakah penyidik harus segera menyerahkan berkas kembali dalam keadaan belum lengkap seperti diharapkan oleh penuntut umum atau tetap diusahakan oleh penyidik untuk dilengkapi, walau batas waktu telah dilewati.

.....
.....

Sebagai pemecahan, apabila karena suatu keadaan tertentu, ..., di mana petunjuk penuntut umum melengkapi berkas hasil penyidikan atau penyidikan tambahan terpaksa tidak dapat dipenuhi dalam jangka waktu empat belas hari itu, wajib segera memberitahukan hasilnya dan mengembalikan berkas perkara itu kepada penuntut umum. Selanjutnya penuntut

umum dapat bersikap akan mengembalikan lagi atau akan menghentikan penuntutan (vide Pasal 140 ayat (2) huruf a dengan segala konsekuensi hukumnya yang mungkin timbul.⁵

Keterangan yang diberikan dalam Pedoman Pelaksanaan KUHAP di atas menunjukkan rumitnya proses bolak balik berkas perkara antara Polisi dengan Jaksa. Diberikan contoh dalam Pedoman Pelaksanaan KUHAP bahwa jika Polisi tidak dapat menyelesaikan pemeriksaan tambahan dalam waktu 14 hari, maka Polisi harus mengembalikan berkas kepada Jaksa sesuai dengan ketentuan undang-undang. Pengembalian berkas kepada Jaksa ini sekedar agar Pasal 138 ayat (2) KUHAP tidak dilanggar, sebab dibuka kemungkinan Jaksa akan mengembalikannya lagi kepada Polisi untuk melanjutkan penyidikan tambahan.

Sebagai salah satu jalan untuk mengatasi terhadap permasalahan seperti di atas, dalam Pedoman Pelaksanaan KUHAP dikemukakan,

Dalam melengkapi permasalahan di atas, tidaklah seyogyanya dipertimbangkan untuk mencegah berkas perkara itu berlarut-larut bolak-balik dari penyidik kepada penuntut umum atau sebaliknya, untuk menunjuk pejabat Polri sebagai penghubung antara Polri dengan Kejaksaan, di mana dalam hal terjadi seperti tersebut di atas, dapat mengkonsultasikannya dengan pihak Kejaksaan, guna mendapatkan petunjuk-petunjuk/saran-saran yang diperlukan demi lengkap/semurnanya berkas perkara.

Hal ini sesuai dengan pendapat yang berkembang dalam pembahasan RUU-HAP waktu itu.

Alternatif lain dapat dibawa dalam forum rapat koordinasi guna dipecahkan bersama, sebagaimana telah diberikan landasan hukumnya dalam instruksi bersama antara Kapolri dengan Jaksa Agung tanggal 6 Oktober 1981 Nomor : Inster 006/J.A/10/1981. Nopol: Ins/17/X/1981.⁶

Dalam hal ini diberikan dua alternatif pemecahan masalah, yaitu :

1. Adanya pejabat Polri sebagai penghubung antara Polri dengan

⁴ Abdul Hakim G. Nusantara, et al, *KUHAP dan Peraturan-peraturan Pelaksana*, Djambatan, Jakarta, 1986, hal.214.

⁵ *Ibid.*, hal.214-215.

⁶ *Ibid.*, hal.215.

Kejaksaan, di mana dalam hal terjadi seperti tersebut di atas, dapat mengkonsultasikannya dengan pihak Kejaksaan, guna mendapatkan petunjuk-petunjuk/saran-saran yang diperlukan demi lengkap/semurnanya berkas perkara.

2. Adanya suatu forum rapat koordinasi antara kepolisian dan kejaksaan.

Permasalahan seperti diuraikan di atas tadi tidak dialami semasa berlakunya HIR. Hal ini karena dalam sistem HIR, Jaksa Penuntut Umum adalah penanggungjawab keseluruhan tahap penyidikan dan penuntutan. Ia adalah *magistraat* sedangkan Polisi sebagai *hulpmagistraat*.

Dengan demikian, lembaga prapenuntutan dalam KUHAP memiliki dua sisi, yaitu:

1. Di satu sisi, lembaga prapenuntutan merupakan konsekuensi kedudukan polisi sebagai pejabat utama tahap penyidikan sehingga tersangka tersangka tidak perlu diperiksa berulang-ulang, yaitu setelah pemeriksaan polisi kemudian diperiksa lagi oleh jaksa. Dari aspek ini, prapenuntutan kelihatannya memberikan perlindungan yang lebih baik kepada Hak Asasi Manusia tersangka.
2. Di lain sisi, lembaga praperadilan dengan konsekuensi-konsekuensinya, dapat dipandang tidak praktis karena justru dapat memperlambat atau menghambat proses beracara pidana sehingga dapat membawa citra buruk bagi penegakan hukum pidana.

B. Prapenuntutan dan Pidana Tambahan Dalam UU Nomor 16 Tahun 2004 dan UU Nomor 2 Tahun 2002

Tanggal 22 Juli 1991 diundangkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (Lembaran Negara R.I. Tahun 1991 Nomor 59, penjelasan dalam Tambahan LN Nomor 3451). Undang-undang ini menggantikan Undang-undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia.

Undang-undang Kejaksaan Tahun 1991 ini memberikan wewenang pemeriksaan tambahan kepada Jaksa. Dalam Bab III: Tugas

dan Wewenang, Bagian Pertama: Umum, pada Pasal 27 ayat (1) huruf d ditentukan bahwa di bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang untuk melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

Dalam Penjelasan Pasal Demi Pasal terhadap Pasal 27 ayat (1) huruf d UU No. 5 Tahun 1991 dikatakan bahwa untuk melengkapi berkas perkara, pemeriksaan tambahan dilakukan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- 1) tidak dilakukan terhadap tersangka;
- 2) hanya terhadap perkara-perkara yang sulit pembuktiannya, dan/atau dapat meresahkan masyarakat, dan/atau yang dapat membahayakan keselamatan negara;
- 3) harus dapat diselesaikan dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah dilaksanakan ketentuan Pasal 110 dan Pasal 138 ayat (2) Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana;
- 4) prinsip koordinasi dan kerjasama dengan penyidik.

Berdasarkan rumusan Pasal 27 ayat (1) dan penjelasan pasalnya dapat diketahui bahwa sejak berlakunya Undang-undang Kejaksaan Tahun 1991, maka:

1. Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. untuk melengkapi berkas perkara tertentu; dan,
 - b. untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan;
 - c. yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.
2. Pemeriksaan tambahan itu dilakukan dengan memperhatikan syarat-syarat yang disebutkan dalam bagian penjelasan pasal yang bersangkutan.

Keempat syarat yang disebutkan dalam bagian penjelasan pasal dan yang harus diperhatikan oleh Jaksa Penuntut Umum akan dibahas secara satu persatu berikut ini.

1. Tidak dilakukan terhadap tersangka.

Syarat "tidak dilakukan terhadap tersangka" merupakan pembatasan yang pertama. Syarat ini berarti pemeriksaan tambahan

hanya dapat dilaksanakan terhadap para saksi/saksi ahli dan alat bukti yang lain, yaitu alat bukti surat.

Kata “pemeriksaan” di sini seharusnya diartikan pemeriksaan dalam bentuk apapun juga. Dengan demikian, pertanyaan-pertanyaan, baik yang diarahkan untuk mendengarkan keterangan tentang tersangka itu sendiri maupun untuk memperoleh alat-alat bukti lain di luar keterangan tersangka, tidak dibenarkan diajukan kepada tersangka.

2. Hanya terhadap perkara-perkara yang sulit pembuktiannya dan/atau dapat meresahkan masyarakat, dan/atau yang dapat membahayakan keselamatan negara.

Jelas bahwa pemeriksaan tambahan dilakukan tidak terhadap semua perkara. Perkara-perkara terhadap mana dapat dilakukan pemeriksaan adalah :

- a. Yang sulit pembuktiannya.
- b. Yang dapat meresahkan masyarakat.
- c. Yang dapat membahayakan keselamatan Negara.

3. Harus dapat diselesaikan dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah dilaksanakan ketentuan Pasal 110 dan Pasal 138 ayat (2) Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana.

Dalam syarat ini sebenarnya terkandung dua macam syarat, yaitu:

- 3.1. Setelah dilaksanakan ketentuan Pasal 110 dan Pasal 138 ayat (2) KUHP; dan
- 3.2. harus dapat diselesaikan dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah dilaksanakan Pasal 110 dan Pasal 138 ayat (2) KUHP tersebut.

Dengan syarat ke-1, berarti Jaksa Penuntut Umum tidak dibenarkan untuk segera melakukan pemeriksaan tambahan pada waktu Jaksa Penuntut Umum menerima penyerahan berkas perkara yang pertama kali dari Polisi. Pada penerimaan berkas perkara yang pertama ini, jika Jaksa menganggap hasil penyidikan tersebut masih kurang lengkap maka Jaksa harus melakukan prapenuntutan, yaitu harus segera mengembalikan berkas perkara kepada Polisi disertai dengan petunjuk untuk dilengkapi.

Hanya setelah Polisi melakukan penyidikan tambahan dan menyerahkan kembali berkas perkara, di mana Jaksa masih juga memandangnya sebagai masih kurang lengkap, barulah Jaksa Penuntut Umum memiliki kemungkinan untuk melakukan pemeriksaan tambahan.

Syarat ini menentukan batas waktu dilakukannya pemeriksaan tambahan oleh Jaksa. Dalam rumusan Penjelasan Pasal 30 Huruf e UU No. 16 Tahun 2004 ditentukan bahwa batas waktu tersebut adalah dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah dilaksanakan ketentuan Pasal 110 dan Pasal 138 ayat (2) KUHP. Dihubungkan dengan Pasal 138 ayat (2) KUHP, berarti batas waktu tersebut adalah dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah Penyidik Polri menyerahkan kembali berkas perkara itu kepada Jaksa Penuntut Umum.

4. Prinsip koordinasi dan kerjasama dengan penyidik.

Dalam Pasal 30 ayat (1) huruf e UU No.16 Tahun 2004 sendiri sudah ditentukan bahwa Jaksa dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum perkara dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik. Dalam Penjelasan Pasal Demi Pasal terhadap ketentuan ini dikatakan lebih lanjut bahwa ini merupakan prinsip koordinasi dan kerjasama dengan penyidik.

Pembahasan terhadap Pasal 30 ayat (1) huruf (e) dan penjelasan pasalnya di atas menunjukkan adanya dua pengaruh berlakunya Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, terhadap lembaga prapenuntutan dalam KUHP, yaitu:

1. Persoalan kemungkinan terjadinya bolak balik berkas perkara yang terlalu berkepanjangan antara Polisi-Jaksa, telah diakhiri. Dengan wewenang pemeriksaan tambahan berarti kemungkinan hanya satu kali saja berkas dikembalikan kepada Polisi, di mana jika hasilnya dipandang belum mencukupi maka Jaksa langsung melakukan pemeriksaan tambahan.
2. Lembaga pemeriksaan tambahan dalam Undang-undang Kejaksaan Tahun 2004

telah mengurangi peran lembaga prapenuntutan dalam KUHAP.

Bagaimanapun juga, pemberian wewenang pemeriksaan tambahan kepada Jaksa Penuntut Umum menunjukkan telah terjadi pergeseran pandangan mengenai hakekat KUHAP tentang pejabat penyidik dan hubungan kerja antara Polisi dan Jaksa.

Pemberian wewenang pemeriksaan tambahan kepada Jaksa Penuntut Umum ini dapat dipandang sebagai pengembalian sebagian wewenang Jaksa untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana umum.

Tetapi, pengembalian sebagian wewenang ini tidak berarti kembali ke sistem HIR, sebab ada syarat-syarat tertentu untuk melaksanakan lembaga pemeriksaan tambahan oleh Jaksa ini.

Menurut pendapat penulis, pemberian wewenang pemeriksaan tambahan dengan syarat-syarat tertentu kepada Jaksa Penuntut Umum sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang Kejaksaan Tahun 2004 merupakan suatu hal yang dapat diterima dalam perkembangan hukum acara pidana di Indonesia.

Hal ini karena Jaksa Penuntut Umum adalah penegak hukum yang akan maju ke depan sidang pengadilan dalam kedudukan sebagai Penuntut Umum berhadapan dengan terdakwa dan penasihat hukumnya. Untuk itu, Jaksa Penuntut Umum seharusnya benar-benar memahami secara rinci kasus yang ditanganinya. Pemahaman secara rinci ini seringkali hanya dapat diperoleh apabila Jaksa Penuntut Umum itu sendiri yang melakukan penyidikan.

Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara dalam Pasal 14 ayat (1) huruf g dikatakan bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas "melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya".

Dalam bagian penjelasan dikatakan bahwa ketentuan Undang-undang Hukum Acara Pidana memberikan peranan utama kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam penyelidikan dan penyidikan sehingga secara umum diberi kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap[semua

tindak pidana. Namun demikian, hal tersebut tetap memperhatikan dan tidak mengurangi kewenangan yang dimiliki oleh penyidik lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya masing-masing.

Dari pasal dan penjelasannya dapat diketahui bahwa Polri memiliki tugas dan wewenang untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana, dengan tetap memperhatikan kewenangan yang dimiliki penyidik lainnya yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan tertentu.

Dengan demikian, Polri bukan satu-satunya penyidik dalam hukum acara pidana di Indonesia. Kewenangan melakukan penyidikan yang ada pada instansi lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tertentu tetap berlaku. Oleh karenanya dapat dikatakan bahwa berlakunya Undang-undang Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak membawa perubahan pada ketentuang tentang prapenuntutan maupun pemeriksaan tambahan oleh Kejaksaan yang diatur dalam Undang-undang Kejaksaan Republik Indonesia.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Prapenuntutan dalam sistem KUHAP adalah pengembalian berkas perkara oleh Jaksa Penuntut Umum kepada Penyidik, yang disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi.
2. Pemeriksaan tambahan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian terdapat ketentuan bahwa Polri memiliki tugas dan wewenang untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana, dengan tetap memperhatikan kewenangan yang dimiliki penyidik lainnya yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan tertentu dan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan pada hakekatnya merupakan pengembalian sebagian wewenang penyidikan tindak pidana umum kepada Jaksa Penuntut Umum.

B. Saran

1. Lembaga prapenuntutan untuk tindak pidana umum masih dapat dipertahankan dalam hukum acara pidana di Indonesia sebab merupakan upaya memberikan perlindungan yang lebih baik terhadap Hak Asasi Manusia tersangka, tetapi terhadap lembaga prapenuntutan tersebut perlu dilakukan penyempurnaan.
2. Penyempurnaan yang dimaksudkan, yaitu agar lembaga pemeriksaan tambahan dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 dimasukkan ke dalam KUHAP.

- Redaksi P.T. Ichtiar Baru - van Hoeve, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia*, P.T. Ichtiar Baru - van Hoeve, Jakarta, 1989.
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
- Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
- Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Undang-undang RI Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Harahap, M. Yahya, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, II, Pustaka Kartini, Jakarta, 1985.
- Hamzah, Andi, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Penerbit CV Sapta Artha Jaya, Jakarta 1996.
- Husen, M, Harun, *Penyidikan dan Penuntutan Dalam Proses Pidana*. Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 1991.
- Nusantara, Abdul Hakim G., et al, *KUHAP dan Peraturan-peraturan Pelaksana*, Djambatan, Jakarta, 1986.
- Prakoso, Djoko, *Penyidik, Penuntut Umum, Hakim, dalam Proses Hukum Acara Pidana*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- Prodjodikoro, Wirjono, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, Penerbit Sumur Bandung, Jakarta 1967.
- Rosjadi, H.Imron, Badjeber, H.Z, *Proses Pembahasan DPR-RI tentang R.U.U. Hukum Acara Pidana*, PT Bumi Restu, Jakarta, 1979.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Ilmu Hukum*, UI Press, Jakarta, 1982.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Pengantar Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta, 1985.
- Tresna, R., *Komentor H.I.R.*, Pradnya Paramita, Jakarta, cet.ke-6, 1976.
- Wahid, Abdul, *Menggugat Idealisme KUHAP*, Penerbit Tarsito. Bandung, 1993.

Sumber-sumber Lain:

- Redaksi Bumi Aksara, *KUHAP Lengkap*, Bumi Aksara, Jakarta, cet.ke-2, 1990.