

**BUKTI PERMULAAN MENURUT KITAB
UNDANG-UNDANG HUKUM ACARA PIDANA
DALAM PENGARUHNYA TERHADAP
PERKAPOLRI NOMOR 14 TAHUN 2012
TENTANG MANAJEMEN PENYIDIKAN TINDAK
PIDANA¹**

Oleh. Jully Constantia Sambow²;

ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana pengertian “bukti permulaan” dalam Pasal 1 angka 17 KUHP sebelum dan sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 21/PUU-XII/2014, tanggal 28 April 2015 dan bagaimana pengaruh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014, tanggal 28 April 2015, terhadap Pasal 1 angka 21 Perkapolri Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, disimpulkan: 1. Pengertian “bukti permulaan” dalam Pasal 1 angka 14 KUHP telah mengalami perkembangan pengertian, di mana semula pengertiannya diserahkan sepenuhnya kepada penilaian penyidik sehingga sering diartikan cukup dengan 1 (satu) alat bukti saja, kemudian dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014, tanggal 28 April 2015, ditegaskan bahwa pengertiannya yaitu minimal dua alat bukti yang termuat dalam Pasal 184 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. 2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014, yang menegaskan pengertian bukti permulaan minimal dua alat bukti yang termuat dalam Pasal 184 KUHP, seharusnya ditaati juga dalam Perkapolri Perkapolri Nomor 14 Tahun 2012, karena suatu putusan Mahkamah Konstitusi tidak saja berpengaruh terhadap suatu Undang-Undang tetapi juga terhadap semua peraturan di bawah Undang-Undang, termasuk terhadap suatu Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Kata kunci : Bukti Permulaan, Manajemen Penyidikan, Tindak Pidana.

¹ Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing: Frans Maramis, SH, MH; Drs. Tommy M. R. Kumampung, SH, MH

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 120711296

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu ketentuan dalam KUHP adalah mengenai alat bukti yang antara lain diatur dalam Pasal 183 dan 184 KUHP. Menurut Pasal 183 KUHP, Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seorang kecuali apabila dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan bahwa terdakwa yang bersalah melakukannya. Pasal 183 ini menyebut tentang diperlukannya sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti yang sah untuk Hakim menjatuhkan pidana kepada seseorang. Selanjutnya alat-alat bukti yang disebutkan dalam Pasal 184 ayat (1) KUHP, yaitu: keterangan saksi, keterangan ahli, surat, petunjuk, dan keterangan terdakwa.

Tetapi, untuk beberapa hal lain sebelum pemeriksaan di sidang pengadilan, yaitu penetapan tersangka, penangkapan, dan penahanan, digunakan istilah-istilah yang lain. Menurut Pasal 1 angka 14 KUHP, tersangka adalah seorang yang karena perbuatannya atau keadaannya berdasarkan bukti permulaan patut diduga sebagai pelaku tindak pidana; menurut Pasal 17, perintah penangkapan dilakukan terhadap seorang yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti permulaan yang cukup; sedangkan menurut Pasal 21 ayat (1), perintah penahanan atau penahanan lanjutan dilakukan terhadap seorang tersangka atau terdakwa yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti yang cukup, dalam hal adanya keadaan yang menimbulkan kekhawatiran bahwa tersangka atau terdakwa akan melarikan diri, merusak atau menghilangkan barang bukti dan atau mengulangi tindak pidana.

Pasal-pasal tersebut menunjukkan bahwa bahwa untuk penetapan sebagai tersangka diperlukan “bukti permulaan” (Pasal 1 angka 14); untuk dilakukannya penangkapan diperlukan “bukti permulaan yang cukup” (Pasal 17), sedangkan untuk dilakukannya penahanan diperlukan “bukti yang cukup” (Pasal 21 ayat (1) KUHP). Tidak ada penjelasan yang cukup rinci dalam KUHP tentang istilah-istilah tersebut.

Dalam kenyataan, seseorang yang dijadikan tersangka, dikenakan penangkapan

dan penahanan, dapat saja merasa dirugikan hal-hak asasinya karena tidak adanya ukuran yang jelas dan pasti tentang bukti permulaan, bukti permulaan yang cukup, dan bukti yang cukup. Apakah untuk itu perlu adanya 2 (dua) alat bukti yang sah atau tidak perlu. Untuk itu seorang yang telah dinyatakan sebagai tersangka, dikenakan penangkapan dan penahanan dalam suatu kasus pidana, telah mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi untuk menguji beberapa pasal dalam KUHAP, antara lain Pasal 1 angka 14, Pasal 17, dan Pasal 21 ayat (1) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

Atas permohonan tersebut Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014, tanggal 28 April 2015, telah menjatuhkan putusan yang mengabulkan sebagian permohonan pemohon. Putusan ini dengan sendirinya berpengaruh terhadap pengertian “bukti permulaan” dalam Pasal 1 angka 17 KUHAP.

Selain itu, dalam lingkungan kepolisian ada dibuat Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana. Peraturan Kapolri ini merupakan panduan praktis bagi lingkungan kepolisian. Dalam Perkapolri Nomor 14 Tahun 2012 ini pada Pasal 1 angka 21 bahwa, “Bukti Permulaan adalah alat bukti berupa Laporan Polisi dan 1 (satu) alat bukti yang sah, yang digunakan untuk menduga bahwa seseorang telah melakukan tindak pidana sebagai dasar untuk dapat dilakukan penangkapan”.³ Dalam ketentuan ini disebutkan bahwa pengertian bukti permulaan hanya diperlukan 1 (satu) alat bukti yang sah di samping adanya Laporan Polisi. Hal ini menimbulkan pertanyaan tentang bagaimana pengaruh dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014, tanggal 28 April 2015, terhadap Pasal 1 angka 21 Perkapolri Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengertian “bukti permulaan” dalam Pasal 1 angka 17 KUHAP sebelum dan sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 21/PUU-XII/2014, tanggal 28 April 2015?
2. Bagaimana pengaruh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014, tanggal 28 April 2015, terhadap Pasal 1 angka 21 Perkapolri Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan jenis penelitian hukum yang menitik beratkan pada hukum sebagai seperangkat norma (kadhah) sehingga disebut penelitian hukum nomatif.

PEMBAHASAN

A. Pengertian Bukti Permulaan

Pasal 1 angka 14 KUHAP memberikan ketentuan bahwa, “Tersangka adalah seorang yang karena perbuatannya atau keadaannya berdasarkan bukti permulaan patut diduga sebagai pelaku tindak pidana”.⁴ Istilah “bukti permulaan” ini digunakan sebagai dasar untuk menentukan seseorang sebagai tersangka. Tidak ada penjelasan dalam KUHAP tentang apa yang dimaksudkan dengan istilah bukti permulaan tersebut.

Tidak adanya penjelasan dalam KUHAP tentang istilah bukti permulaan membawa akibat bahwa istilah “bukti permulaan” ini dapat menimbulkan pandangan bahwa pengertiannya tidak sama dengan alat bukti yang sah yang digunakan dalam Pasal 183 KUHAP. Menurut Pasal 183 KUHAP, Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seorang kecuali apabila dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan bahwa terdakwa yang bersalah melakukannya”. Dalam pasal ini ditegaskan bahwa untuk dapat menjatuhkan pidana terhadap seorang terdakwa, harus ada sekurang-kurangnya 2

³ Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 686).

⁴ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209).

(dua) alat bukti yang sah, di mana berdasarkan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah itu hakim memperoleh keyakinan bahwa tindak pidana itu benar-benar terjadi dan terdakwa yang bersalah melakukannya.

Sistem ini dikenal sebagai “sistem atau teori pembuktian berdasarkan undang-undang secara negatif (*negatief wettelijk*)”.⁵ Menurut sistem ini, “pembuktian harus didasarkan kepada undang-undang (KUHAP), yaitu alat bukti yang sah tersebut dalam Pasal 184 KUHAP, disertai dengan keyakinan hakim yang diperoleh dari alat-alat bukti tersebut”.⁶

Sistem ini yang oleh Wirjono Prodjodikoro disebut sebagai “sistem menurut undang-undang sampai suatu batas (*negatief wettelijk*)”⁷ dijelaskan sebagai sistem di mana hakim baru diwajibkan menghukum orang apabila hakim berkeyakinan bahwa peristiwa pidana yang bersangkutan adalah terbukti kebenarannya, dan keyakinan itu harus disertai penyebutan alasan-alasan, di mana alasan-alasan itu adalah hanya yang disebutkan dalam undang-undang.⁸

KUHAP mensyaratkan bahwa keyakinan itu harus didasarkan pada alat-alat bukti yang sah, di mana alat-alat bukti yang sah itu menurut Pasal 184 ayat (1) KUHAP ditentukan sebagai berikut,

Alat bukti yang sah ialah:

- a. keterangan saksi;
- b. keterangan ahli;
- c. surat;
- d. petunjuk;
- e. keterangan terdakwa.

Alat bukti yang sah itu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 183 juga harus sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah. Jadi, keyakinan hakim harus didasarkan pada sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah. Jika hanya ada 1 (satu) alat bukti yang sah, sekalipun hakim yakin atas kesalahan terdakwa, hakim tidak boleh menyatakan terdakwa bersalah dan karenanya tidak boleh menghukum terdakwa.

Selain sistem menurut undang-undang sampai suatu batas (*negatief wettelijk*), sebenarnya dikenal pula beberapa sistem pembuktian lain, seperti (1) sistem keyakinan belaka, (2) sistem keyakinan berdasarkan alasan yang rasional, dan (3) sistem menurut undang-undang belaka.

Mengenai sistem keyakinan belaka oleh Wirjono Prodjodikoro diberikan keterangan bahwa, aliran ini “sama sekali tidak membutuhkan suatu peraturan tentang pembuktian dan menyerahkan segala sesuatu kepada kebijaksanaan dan kesan Hakim, yang bersifat perseorangan (*subjectief*)”.⁹ Menurut aliran ini dianggap cukuplah bahwa Hakim mendasarkan terbuiktinya suatu keadaan atas **keyakinan belaka**, dengan tidak terikat oleh suatu peraturan. Dalam sistem ini Hakim dapat menurut perasaan belaka dalam menentukan apa suatu keadaan harus dianggap telah terbukti.¹⁰ Wirjono Prodjodikoro memberikan contoh penggunaan sistem seperti ini adalah di mana pekerjaan Hakim dilakukan oleh orang-orang yang bukan ahli hukum, misalnya peradilan jury, dan di Indonesia dahulu pada Pengadilan District dan Pengadilan Kabupaten.¹¹

Terhadap sistem keyakinan berdasarkan alasan yang rasional, diberikan keterangan oleh Wirjono Prodjodikoro bahwa sekalipun dalam sistem ini Hakim harus menyebut alat bukti apa yang digunakannya sehingga sampai pada keyakinan yang demikian, tetapi, Hakim dalam hal ini tidak terikat pada jenis alat-alat bukti yang ditentukan dalam suatu undang-undang. Hakim bebas sepenuhnya untuk menggunakan alat bukti apapun juga, asalkan alat bukti itu adalah sesuatu yang rasional, atau beralasan yang tepat menurut logika.¹²

Bagi orang yang ditetapkan sebagai tersangka, dikenakan penangkapan atau dikenakan penahanan, penyerahan sepenuhnya pengertian istilah “bukti permulaan” kepada penyidik, dapat dirasakan sebagai hal yang merugikan baginya. Hal ini kemudian telah mendorong seseorang yang ditetapkan sebagai tersangka, dikenakan penangkapan, dan selanjutnya penahanan, kemudian telah

⁵ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, ed. 2 cet.8, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 254

⁶ *Ibid.*

⁷ Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, cet.9, Sumur Bandung, Bandung, 1977, hlm. 92.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, hlm. 90.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, hlm. 93.

mengajukan permohonan pengujian pasal-pasal tertentu dari KUHAP terhadap UUD 1945, yang kemudian telah melahirkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014, tanggal 28 April 2015.

Dalam perkara ini, pemohon sebelumnya dalam suatu perkara pidana telah ditetapkan sebagai tersangka, dikenakan penangkapan, dan kemudian dikenakan penahanan. Pemohon yang merasa hak-hak konstitusionalnya atas "pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil" sebagaimana diberikan oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, telah dilanggar. Pasal 28D ayat (1) menentukan bahwa, "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum".

Pasal-pasal KUHAP yang diajukan permohonan pengujian terhadap UUD 1945 oleh pemohon sebenarnya cukup banyak, sebagaimana terlihat dalam uraian dalam putusan Mahkamah Konstitusi bahwa,

Kerugian hak konstitusional Pemohon tersebut bersifat spesifik (khusus) dan aktual karena Pasal 1 angka 2, Pasal 1 angka 14, Pasal 17m Pasal 21 ayat (1), Pasal 77 huruf (a), Pasal 156 ayat (2) KUHAP telah diberlakukan dalam proses pidana terhadap Pemohon dimana penetapan Pemohon sebagai tersangka, penangkapan dan penahanan Pemohon dilakukan berdasarkan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 2, Pasal 1 angka 14, Pasal 17 dan Pasal 21 ayat (1) KUHAP; sedangkan Pasal 77 huruf (a) diberlakukan dalam perkara praperadilan yang diajukan Pemohon (bukti P-4): Putusan Praperadilan Nomor 38/Pid.Prap/2012/PN.Jkt-Sel) dan Pasal 156 ayat (1) KUHAP diberlakukan atas Eksepsi yang diajukan Pemohon dalam persidangan perkara pidana atas diri Pemohon (bukti P-5: Putusan Sela Nomor 38/Pid.Prap/2012/PN.JKT-SEL).¹³

Pasal-pasal KUHAP yang oleh Pemohon dimohonkan untuk diuji terhadap UUD 1945 keseluruhannya, yaitu:

1. Pasal 1 angka 2 KUHAP yang berbunyi: Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.
2. Pasal 1 angka 14 KUHAP yang berbunyi: Tersangka adalah seorang yang karena perbuatannya atau keadaannya berdasarkan bukti permulaan patut diduga sebagai pelaku tindak pidana.
3. Pasal 17 KUHAP yang berbunyi: Perintah penangkapan dilakukan terhadap seorang yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti permulaan yang cukup.
4. Pasal 21 ayat (1) KUHAP yang berbunyi: Perintah penahanan atau penahanan lanjutan dilakukan terhadap seorang tersangka atau terdakwa yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti yang cukup, dalam hal adanya keadaan yang menimbulkan kekhawatiran bahwa tersangka atau terdakwa akan melarikan diri, merusak atau menghilangkan barang bukti dan atau mengulangi tindak pidana.
5. Pasal 77 huruf (a) KUHAP yang berbunyi: Pengadilan negeri berwenang untuk memeriksa dan memutus, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini tentang: a. sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan; b. ...
6. Pasal 156 ayat (2) KUHAP yang berkenaan dengan keberatan (eksepsi) yang berbunyi: Jika hakim menyatakan keberatan tersebut diterima, maka perkara itu tidak diperiksa lebih lanjut, sebaliknya dalam hal tidak diterima atau hakim berpendapat hal tersebut baru dapat diputus setelah selesai pemeriksaan, maka sidang dilanjutkan.

Tetapi, perhatian dalam skripsi ini hanyalah berkenaan dengan Pasal 1 angka 14 KUHAP saja di mana terdapat istilah "bukti permulaan" berkenaan dengan penetapan seseorang sebagai tersangka.

Hak konstitusional dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yaitu, "Setiap orang berhak atas

¹³ Mahkamah Konstitusi RI, "Putusan Nomor 21/PUU-XII/2014", www.mahkamahkonstitusi.go.id, diakses tanggal 14/09/2017.

pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”, telah dilanggar sehingga Pemohon telah dirugikan oleh berlakunya antara lain Pasal 1 angka 14 KUHAP, di mana Pemohon telah ditetapkan sebagai tersangka dengan hanya berdasarkan 1 (satu) alat bukti yang sah saja. Untuk itu Pemohon mengajukan petitum antara lain “menyatakan frasa ‘bukti permulaan’ dalam Pasal 1 angka 14 KUHAP bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*) dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai ‘sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti’”.¹⁴

Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 21/PUU-XII/2014, tanggal 28 April 2015, telah mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian, di mana antara lain diputuskan bahwa,

- 1.1. Frasa “bukti permulaan”, “bukti permulaan yang cukup”, dan “bukti yang cukup” sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 14, Pasal 17, dan Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981, Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai bahwa “bukti permulaan”, “bukti permulaan yang cukup”, dan “bukti yang cukup” adalah minimal dua alat bukti yang termuat dalam Pasal 184 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana;
- 1.2. Frasa “bukti permulaan ”, “bukti permulaan yang cukup”, dan “bukti yang cukup” sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 14, Pasal 17, dan Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981, Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209) tidak

mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai bahwa “bukti permulaan”, “bukti permulaan yang cukup”, dan “bukti yang cukup” adalah minimal dua alat bukti yang termuat dalam Pasal 184 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana;¹⁵

Melalui putusan ini Mahkamah Konstitusi antara lain menegaskan bahwa frasa “bukti permulaan” sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 14 KUHAP bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai bahwa “bukti permulaan” adalah minimal dua alat bukti yang termuat dalam Pasal 184 KUHAP; karenanya frasa “bukti permulaan” sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 14 KUHAP tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai bahwa “bukti permulaan” adalah minimal dua alat bukti yang termuat dalam Pasal 184 KUHAP.

Secara sederhana, Mahkamah Konstitusi melalui putusan ini menegaskan bahwa istilah “bukti permulaan” dalam Pasal 1 angka 14 KUHAP harus diartikan sebagai minimal dua alat bukti yang termuat dalam Pasal 184 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Dengan demikian, istilah “bukti permulaan” dalam Pasal 1 angka 14 KUHAP telah mengalami perkembangan pengertian, di mana semula pengertiannya diserahkan sepenuhnya kepada penilaian penyidik sehingga istilah “bukti permulaan” sering diartikan cukup dengan 1 (satu) alat bukti saja; kemudian oleh Mahkamah Konstitusi dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014, tanggal 28 April 2015 ditegaskan pengertian istilah “bukti permulaan” yaitu minimal dua alat bukti yang termuat dalam Pasal 184 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Sehubungan dengan itu, sebaiknya dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana atau KUHAP, di mana dalam Pasal 1 KUHAP perlu ditambahkan istilah Bukti Permulaan dan diberikan definisi sebagai bukti berupa sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

B. Pengaruh Terhadap Perkapolri Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana

Perkapolri Nomor 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana merupakan pedoman dalam penyelenggaraan manajemen penyidikan tindak pidana di lingkungan Polri (Pasal 2 huruf a). Karena bersifat memberikan pedoman praktis dan merupakan peraturan internal (Polri) maka peraturan ini menjadi pegangan sehari-hari bagi anggota Polri dan Penyidik Polri.

KUHAP tidak memberikan definisi tentang bukti permulaan, yaitu tidak ada batasan pengertian tentang bukti permulaan dalam Pasal 1 KUHAP. Tetapi dalam Perkapolri Nomor 14 Tahun 2012 ada diberikan batasan pengertian tentang bukti permulaan. Pasal 1 angka 21 Perkapolri Nomor 14 Tahun 2012 memberikan pengertian bahwa, "Bukti Permulaan adalah alat bukti berupa Laporan Polisi dan 1 (satu) alat bukti yang sah, yang digunakan untuk menduga bahwa seseorang telah melakukan tindak pidana sebagai dasar untuk dapat dilakukan penangkapan."¹⁶

Menurut Pasal 1 angka 21 Perkapolri Nomor 14 Tahun 2012, Bukti Permulaan adalah alat bukti berupa:

- a. Laporan Polisi; dan
- b. 1 (satu) alat bukti yang sah.

Rumusan pasal ini menunjukkan bahwa untuk disebut sebagai bukti permulaan harus ada dua hal, yaitu, pertama, adanya Laporan Polisi, dan, kedua, adanya 1 (satu) alat bukti yang sah.

Laporan Polisi, menurut Pasal 1 angka 16 Perkapolri Nomor 14 Tahun 2012, adalah laporan tertulis yang dibuat oleh petugas Polri tentang adanya suatu peristiwa yang diduga terdapat pidananya baik yang ditemukan sendiri maupun melalui pemberitahuan yang disampaikan oleh seseorang karena hak atau kewajiban berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pengertian Laporan Polisi ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 5 yang memberikan ketentuan bahwa,

- (1) Laporan Polisi/Pengaduan terdiri dari:

- a. Laporan Polisi Model A; dan
- b. Laporan Polisi Model B.

- (2) Laporan Polisi Model A sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah Laporan Polisi yang dibuat oleh anggota Polri yang mengalami, mengetahui atau menemukan langsung peristiwa yang terjadi.
- (3) Laporan Polisi Model B sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah Laporan Polisi yang dibuat oleh anggota Polri atas laporan/pengaduan yang diterima dari masyarakat.¹⁷

Dari pengertian Laporan Polisi dalam Pasal 1 angka 16 dan Pasal 5 Perkapolri Nomor 14 Tahun 2012, tampak bahwa Laporan Polisi tidak selalu mengandung alat bukti. Laporan Polisi Model A (dibuat oleh anggota Polri yang mengalami, mengetahui atau menemukan langsung peristiwa yang terjadi) dapat saja dalam peristiwa di mana Polisi yang sedang berpatroli menemukan peristiwa tabrak lari, tetapi peristiwa telah selesai, sehingga anggota Polisi yang bersangkutan tidak melihat jalannya peristiwa. Laporan Polisi Model B (dibuat oleh anggota Polri atas laporan/pengaduan yang diterima dari masyarakat), ada kemungkinan anggota masyarakat melaporkan tentang terjadi perkelahian antarkampung di lingkungannya tetapi tidak tahu jalannya peristiwa sehingga tidak dapat menjadi saksi. Dengan demikian, pengertian Bukti Permulaan dalam Pasal 1 angka 16 Perkapolri Nomor 14 Tahun 2012 ini menunjukkan bahwa untuk Bukti Permulaan sudah cukup jika ada 1 (satu) alat bukti.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014, tanggal 28 April 2015, yang menegaskan pengertian bukti permulaan minimal dua alat bukti yang termuat dalam Pasal 184 KUHAP, seharusnya ditaati juga dalam Perkapolri Perkapolri Nomor 14 Tahun 2012, karena suatu putusan Mahkamah Konstitusi tidak saja berpengaruh terhadap suatu Undang-Undang tetapi juga terhadap semua peraturan di bawah Undang-Undang, termasuk terhadap suatu Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Hal ini berdasarkan tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia

¹⁶ Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 686).

¹⁷ *Ibid.*

di mana dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pada Pasal 7 ayat (1) ditentukan bahwa,

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).¹⁸

Selanjutnya dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditentukan bahwa,

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum

mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.¹⁹

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini, sekalipun Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Perkapolri) tidak tercantum dalam Pasal 7 ayat (1), tetapi suatu Perkapolri merupakan peraturan yang dibentuk berdasarkan kewenangan Kapolri sehingga merupakan peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Tetapi sudut hierarki peraturan, suatu Perkapolri hierarkinya berada di bawah Undang-Undang sehingga kekuatan hukumnya berada di bawah Undang-Undang. Jika makna suatu pasal dalam Undang-Undang berubah maka peraturan-peraturan lain yang hierarki berada di bawah Undang-Undang, seperti halnya suatu Perkapolri yang di dalamnya ada pengaturan yang sama, maka pasal dalam Perkapolri itu harus pula berubah maksudnya menyesuaikan dengan Undang-Undang.

Dengan demikian, makna Pasal 1 angka 21 Perkapolri Nomor 14 Tahun 2012 seharusnya turut berubah yaitu dimaknai sesuatu dengan perubahan istilah "Bukti Permulaan" sebagaimana dimaknai oleh putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014. Dengan demikian, terhadap norma dalam Pasal 1 angka 21 Perkapolri Nomor 14 Tahun 2012 perlu dilakukan penyesuaian dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014, yaitu terhadap frasa "1 (satu) alat bukti yang sah" perlu diubah menjadi "minimal 2 (dua) alat bukti yang sah".

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pengertian "bukti permulaan" dalam Pasal 1 angka 14 KUHP telah mengalami perkembangan pengertian, di mana semula pengertiannya diserahkan sepenuhnya kepada penilaian penyidik sehingga sering diartikan cukup dengan 1 (satu) alat bukti saja, kemudian dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor

¹⁸ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

¹⁹ *Ibid.*

21/PUU-XII/2014, tanggal 28 April 2015, ditegaskan bahwa pengertiannya yaitu minimal dua alat bukti yang termuat dalam Pasal 184 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014, yang menegaskan pengertian bukti permulaan minimal dua alat bukti yang termuat dalam Pasal 184 KUHAP, seharusnya ditaati juga dalam Perkapolri Perkapolri Nomor 14 Tahun 2012, karena suatu putusan Mahkamah Konstitusi tidak saja berpengaruh terhadap suatu Undang-Undang tetapi juga terhadap semua peraturan di bawah Undang-Undang, termasuk terhadap suatu Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.

B. Saran

- Sebaiknya dalam Pasal 1 KUHAP ditambahkan istilah Bukti Permulaan dan diberikan definisi sebagai bukti berupa sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah.
- Terhadap Pasal 1 angka 21 Perkapolri Nomor 14 Tahun 2012 perlu dilakukan penyesuaian, yaitu terhadap frasa "1 (satu) alat bukti yang sah" perlu diubah menjadi "minimal 2 (dua) alat bukti yang sah".

DAFTAR PUSTAKA

- Apeldoorn, L.J. van, *Pengantar Ilmu Hukum* terjemahan Oetarid Sadino dari *Inleiding tot de studie van het Nedeerlandse recht*, cet. 29, Pradnya Paramita, Jakarta, 2001.
- Daliyo, J.B. et al, *Pengantar Hukum Indonesia. Buku Panduan Mahasiswa*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.
- Fuady, M., *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, cet.2, Refika Aditama, Bandung, 2011.
- Hamzah, Andi, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, ed. 2 cet.8, Sinar Grafika, Jakarta.
- Harahap, M. Yahya, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, jilid 1, Pustaka Kartini, 1985.
- Nasution, Bahder Johan, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2014.
- Prodjodikoro, Wirjono, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, cet.9, Sumur Bandung, Bandung, 1977.
- Samosir, C. Djisman, *Segenggam tentang Hukum Acara Pidana*, Nuansa Aulia, Bandung, 2013.
- Soekanto, S. dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, cet.16, Rajawali Pers, Jakarta, 2014.
- Supomo, R., *Sistem Hukum di Indonesia Sebelum Perang Dunia II*, cet.11, Pradnya Paramita, Jakarta, 1982.
- Thaib, D., *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta, 2009.
- Tresna, R., *Komentar H.I.R.*, cet.6, Pradnya Paramita, Jakarta, 1976.
- Wahyudi, H. Alwi, *Hukum Tata Negara Indonesia dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, cet.2, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013.

Sumber Internet/Dokumen Elektronik:

Mahkamah Konstitusi RI, "Putusan Nomor 21/PUU-XII/2014", www.mahkamahkonstitusi.go.id, diakses tanggal 14/09/2017.

Peraturan Perundang-undangan:

- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209).
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165)
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).
- Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 686).