

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Prapenuntutan adalah pengembalian berkas perkara penyidikan dari penuntut umum kepada penyidik untuk dilengkapi berdasarkan petunjuk dari penuntut umum untuk dilengkapi sebagaimana yang telah ditentukan undang-undang. Hal tersebut dikarenakan penuntut umum berpendapat masih terdapat kecurangan pada penyidikan yang dilakukan oleh penyidik.¹

Penuntut umum setelah menerima pelimpahan berkas perkara dari penyidik segera mempelajari dan meneliti berkas perkara tersebut dengan wajib memberitahukan kepada penyidik bahwa hasil penyidikan sudah lengkap atau belum.² Jika penuntut umum berpendapat bahwa hasil penyidikan dari penyidik belum lengkap maka penuntut umum mengembalikan berkas perkara tersebut kepada penyidik disertai petunjuk untuk dilengkapi.³

Prapenuntutan dimaksudkan agar berkas perkara yang telah diteliti dan dipelajari oleh penuntut umum dapat dilengkapi oleh penyidik disertai dengan petunjuk yang diberikan penuntut umum sehingga berkas perkara tersebut dapat menjelaskan secara terang terhadap perkara tindak pidana yang sedang berjalan. Berkas perkara prapenuntutan merupakan berkas dasar yang digunakan penuntut umum untuk berbicara dimuka persidangan. Dengan

¹ Lihat Pasal 14 huruf b KUHAP.

² Lihat Pasal 138 Ayat (1) KUHAP.

³ Lihat Pasal 138 (2) KUHAP.

adanya prapenuntutan dapat membuat suatu keberhasilan dalam penuntutan yang dilakukan oleh penuntut umum.⁴

Lebih lanjut, jika berkas perkara yang sedang ditangani oleh penuntut umum memiliki sentral yang lemah maka akan memperlemah kedudukan penuntut umum dalam melakukan penuntutan di persidangan, begitu juga sebaliknya jika berkas perkara yang diajukan penuntut umum memiliki sentral yang kuat maka akan memperkuat kedudukan penuntut umum dalam melakukan penuntutan di persidangan, sehingga dengan adanya prapenuntutan nantinya diharapkan akan mendapatkan kebenaran materiil dari suatu berkas perkara yang sedang berjalan.

Penuntut umum sebagai pengendali berkas perkara (*Dominis Litis*) sejak dimulainya prapenuntutan sampai penuntutan mempunyai kedudukan sentral dalam penegakan hukum karena hanya penuntut umum yang berhak menentukan berkas perkara yang sedang ditanganinya layak untuk dilimpahkan ke tahap selanjutnya atau tidak sesuai dengan bukti sebagaimana diatur dalam undang-undang. Penuntut umum yang keberadaannya berlaku asas *dominis litis* dinilai sebagai asas yang bernilai absolute dan monopoli.⁵

Kejaksaan dalam penanganan perkara, biasa disebut dengan Penuntut Umum memiliki kedudukan yang sangat mendesak. Mendesak dalam artian bahwa penuntut umum merupakan instansi yang bertanggungjawab dalam

⁴ Ahmad Rais Karnawan, "Prapenuntutan oleh Jaksa Penuntut Umum pada Tindak Pidana Korupsi di Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan", (Skripsi UIN Alauddin Makassar, Makassar), Hal 3.

⁵ Georgia Monica Candra Apriliana. (2022). *Dominis Litis dalam Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Keadilan Restoratif (Studi Kasus di Kejaksaan Negeri Surakarta)*. *Verstek Jurnal Hukum Acara*, 580.

melakukan penuntutan terhadap suatu perkara pidana yang ditanganinya untuk mencapai kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum bagi masyarakat dengan memperhatikan norma sosial dan budaya dalam masyarakat.⁶

Lebih lanjut, untuk mencapai tujuan sebagaimana disebutkan pada paragraf sebelumnya bahwasanya penuntut umum dengan berlakunya asas *dominis litis*, penuntut umum dapat mengendalikan berkas perkara tersebut pada tingkat atau tahapan selanjutnya dalam sistem peradilan pidana di Indonesia.⁷ Demikian, penuntut umum dengan melekatnya asas *dominis litis* berimplikasi bahwa hakim tidak dapat meminta suatu perkara untuk diajukan ke persidangan menghadap dirinya, akan tetapi hakim hanya dapat menunggu berkas perkara dari penuntut umum untuk dilakukan penuntutan pada persidangan.⁸

Dengan adanya kewenangan yang dimiliki oleh penuntut umum terhadap pengendali berkas perkara yang sedang ditanganinya (*Dominis Litis*) akan berimplikasi pada penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) pada aparat penegak hukum ini pada tahap prapenuntutan. *Abose of power* adalah perilaku yang bertindak demi kepentingan individu, kelompok, atau organisasi. Artinya bahwa tindakan pejabat publik atau penguasa yang

⁶ Hermawan dan Hendra Setyawan Theja. (2022). Analisis Asas Domitus Litis dan Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif dalam Perspektif Perjak No 15 Tahun 2020. *Al-Qanun: Jurnal Pemikiran dan Pembaharuan Hukum Islam*, 133.

⁷ Tiar Adi Riyanto. (2021). Fungsionalisasi Prinsip Dominis Litis dalam Penegakan Hukum Pidana di Indonesia. *Le Renaissance*, 484.

⁸ Andi Hamzah. (Edisi Kedua Cetakan Kelima Belas 2019). *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika. 16.

menyalahgunakan kekuasaan mereka secara sepihak sebagaimana disebutkan dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang.⁹

Penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) subjek deliknya masuk pada ranah setiap orang yang memiliki jabatan/kedudukan. Pada ranah hukum administrasi, wewenang yang diberikan negara kepada badan atau pejabat publik harus disertai dengan tujuan dan maksud yang jelas. Sehingga, prakteknya harus linier antara perintah negara dan tanggungjawab sebagai pejabat publik yang diberikan tugas oleh negara. Jika menyimpang dari pernyataan tersebut maka pejabat publik yang bersangkutan telah melakukan penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*).¹⁰

Dalam KUHAP yang berlaku sekarang berkenaan dengan prapenuntutan disinggung batas waktu pengembalian berkas perkara pemeriksaan tambahan (prapenuntutan) oleh penyidik berdasarkan petunjuk yang diberikan oleh penuntut umum selama 14 hari saat diterimanya berkas administrasi (berkas perkara). Dalam pembahasan ini yang menjadi pertanyaannya apakah penyidik tetap mengembalikan berkas perkara yang belum lengkap tersebut kepada penuntut umum atau malah penyidik tetap melakukan penyidikan walaupun telah melewati dari ketentuan undang-undang?

⁹ Raden Imam Al Hafis dan Moris Adidi Yogya. (2017). Abuse of Power: Tinjauan Terhadap Penyalahgunaan Kekuasaan oleh Pejabat Publik di Indonesia. Jurnal PUBLIKA, 81.

¹⁰ Andi Mona Reimona R., "Kontruksi Ideal Pidanaan Bagi Setiap Orang yang Menyalahgunakan Jabatan dalam Tindak Pidana Korupsi yang Mengandung Nilai-Nilai Keadilan Sosial (Studi Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 tentang PTPK)", (Skripsi Universitas Muhammadiyah Malang, Malang), Hal 4.

Pernyataan yang demikian dapat menyebabkan terhambatnya proses penanganan perkara pada tahap prapenuntutan yang terjadi antara penyidik dengan penuntut umum pada tahap prapenuntutan. Lebih lanjut, KUHAP juga tidak memberikan aturan sebagaimana disebutkan pada paragraf sebelumnya secara normatif berkenaan dengan pengembalian administrasi perkara (berkas perkara) secara bolak balik antara aparat penegak hukum yang terlibat pada tahap ini.

Walaupun, Internal Kejaksaan Republik Indonesia sudah memberikan pernyataan berkenaan dengan pengembalian berkas perkara pada tahap prapenuntutan dengan mengeluarkan Surat Edaran Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum Nomor SE-3/E/EJP/11/2020 Tahun 2020 tentang Petunjuk Jaksa (P-19) Pada Tahap Prapenuntutan Dilakukan Satu Kali Dalam Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum.

Dimana, Surat Edaran Jampidum tersebut memberikan petunjuk kepada seluruh kejaksaan tinggi yang ada di seluruh Indonesia terkait berkas perkara yang dimaksudkan didalam Pasal 138 Ayat (2) KUHAP “petunjuk untuk dilengkapi (P-19)” hanya boleh dilakukan 1 kali dan selebihnya jika penuntut umum peneliti merasa belum cukup dengan hasil penyidikan oleh penyidik maka penuntut umum peneliti dapat membuat berita acara koordinasi antara penyidik dan penuntut umum.¹¹

Dengan adanya peraturan internal yang dikeluarkan oleh kejaksaan melalui Surat Edaran JAMPIDUM pada tahap prapenuntutan hanya berlaku

¹¹ Lihat Laporan Tahunan (Laptah) Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 2020.

satu kali, tetapi tidak menjamin bahwa suatu perkara pidana yang ditangani oleh penuntut umum tidak menimbulkan bolak balik berkas perkara secara timbal balik yang melebihi waktu 14 hari sebagaimana menurut undang-undang yang terjadi antara penyidik dengan penuntut umum.¹²

Hal tersebut dikarenakan tidak terdapat konsekuensi hukum yang mengatur kewenangan aparat penegak hukum yang bergelut pada tahap prapenuntutan jika melebihi waktu 14 hari sebagaimana menurut undang-undang. Akibat hukum yang dapat diterapkan jika melebihi waktu 14 hari bisa ditambahkan kembali 14 hari berikutnya jika arahan penuntut umum belum berhasil dilengkapi oleh kepolisian (penyidik) terhadap administrasi (berkas perkara) prapenuntutan.

Konsekuensinya jika lebih dari 2 x 14 hari (14 hari + 14 hari) atau setara dengan 28 (dua puluh delapan) hari berkas perkara pada tahap prapenuntutan dinyatakan maladministrasi. Sehingga dengan dinyatakannya berkas perkara tersebut maladministrasi maka akan berakibat pada tidak dapat diterimanya berkas perkara tersebut di pengadilan yang berwenang (*Niet Ontvankelijke Verklaard*).

Dengan adanya konsekuensi sebagaimana yang disebutkan pada paragraf sebelumnya dapat mengekang asas *Dominis Litis* yang dimiliki penuntut umum sebagai pengendali berkas perkara yang dinilai absolute dan

¹² Sebagai contoh dapat dilihat bahwa dugaan mafia tanah yang terjadi di Kalimantan Barat (Kalbar) dengan tersangka IS (56) dan AB (50) yang merugikan korban RP. 2 Miliar sejak dilaporkan pada Juli 2020 dan ditetapkan sebagai tersangka pada 11 Juli 2021. Bolak balik berkas perkara kedua tersangka tersebut tetap terjadi antara penyidik dengan penuntut umum, sehingga waktu pelimpahan perkara tahap II baru bisa dilaksanakan pada 3 Februari 2022 (Sumber: Laporan Tahunan Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 2021).

monopoli. Sehingga dapat mengatasi penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) terhadap pejabat publik dilingkup prapenuntutan yaitu penyidik (Kepolisian dan Pejabat PNS) dan Penuntut Umum (Kejaksaan).

Jika konsekuensi sebagaimana diuraikan tersebut diatas tidak diatur pada sumber hukum formil terkhusus pada tahap prapenuntutan maka akan menciderai kepastian hukum yang telah dijamin oleh konstitusi kepada setiap warga negaranya sebagaimana diatur dalam Pasal 28D Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”.

Terkhusus terhadap perkara ini, perlu ada analisa lebih lanjut terkait pengaturan prapenuntutan dalam sistem peradilan pidana di Indonesia untuk menjadi gambaran kedepannya terhadap sumber hukum formil (hukum acara pidana). Penelitian ini juga tidak memberikan pilihan mana yang lebih baik akan tetapi sebagai analisa terhadap prapenuntutan yang menjamin kepastian hukum dalam sistem peradilan pidana di Indonesia.

Berdasarkan problematika diatas, menjadi ketertarikan bagi peneliti untuk mempelajari, memahami, dan meneliti secara lebih mendalam mengenai permasalahan ini guna dituangkan dalam bentuk tugas akhir dengan judul penelitian, yaitu **“Menggugat Regulasi Prapenuntutan untuk Menjamin Kepastian Hukum dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia”**, yang terjadi antara penyidik dan penuntut umum pada tahap prapenuntutan sehingga diharapkan prapenuntutan dapat menjamin kepastian hukum kepada korban,

tersangka, dan para pencari keadilan. Lebih lanjut, penelitian ini dapat memberikan sumbangsih terhadap hukum di Indonesia yang akan mendatang (*ius constituendum*), atau setidaknya memberikan gambaran terhadap kemajuan hukum di Indonesia dengan memperhatikan kepastian hukum terhadap warga negara.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana Pengaturan Prapenuntutan dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia?
2. Bagaimana prapenuntutan yang menjamin kepastian hukum dalam sistem peradilan pidana di Indonesia?

C. Tujuan Penulisan

Tujuan penelitian ini sebagaimana dikemukakan pada latar belakang diatas dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan prapenuntutan dalam sistem peradilan pidana.
2. Untuk mengetahui bentuk prapenuntutan yang menjamin kepastian hukum dalam sistem peradilan pidana.

D. Manfaat Penelitian

Dengan adanya pembahasan mengenai kepastian hukum pada prapenuntutan ini dapat memberikan manfaat bagi setiap orang yang membacanya tanpa

terkecuali. Sehingga, manfaatnya dapat ditemukan pada poin dibawah ini, yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat digunakan oleh para mahasiswa atau tenaga pengajar pada lingkup Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang dan siapa saja yang ingin mempelajari lebih lanjut dan melakukan penelitian secara komperhesif mengenai topik yang menjadi poin utama penelitian ini. Selain dari pada itu, hasilnya juga dapat memberikan sumbangsih bagi akademisi maupun pihak terkait bukan hanya mahasiswa hukum, sehingga menjadi bahan acuan terhadap topik ini.

2. Manfaat Praktis

Konsep kepastian hukum seharusnya diterapkan pada tahap prapenuntutan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tahap prapenuntutan sebagaimana mestinya untuk menjamin hak-hak dari warga masyarakat. Sehingga skripsi ini bertujuan untuk meningkatkan pemahaman tentang sikap hukum terhadap kepastian hukum itu sendiri. Hasil penelitian ini bertujuan untuk mendorong percakapan tentang bagaimana perkembangan ilmu hukum secara keseluruhan dan perkembangan di luar ilmu hukum mengenai topik pada pembahasan pada penelitian ini.

E. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diimpikan dapat memberikan sumbangsih tolak ukur nantinya bagi Kepolisian Republik Indonesia yang berwenang melakukan penyidikan

dan Kejaksaan Republik Indonesia yang berwenang melakukan prapenuntutan serta pada lembaga-lembaga yang berwenang sesuai dengan objek pokok pada pembahasan penelitian ini agar lebih memperhatikan kepastian hukum terhadap tersangka diduga tindak pidana pada tahap prapenuntutan. Selain dari pada itu, untuk memberikan titik terang pada tahap prapenuntutan yang menjamin kepastian hukum.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian biasanya digambarkan sebagai pendekatan ilmiah untuk mengumpulkan data dengan tujuan dan aplikasi yang jelas. Sehingga peneliti dalam hal ini melakukan penelitian dengan mengarah pada beberapa metode penelitian sebagai sumber dalam melakukan penulisan skripsi ini. Adapun metode yang peneliti gunakan, diantaranya:

1. Jenis Penelitian

Dalam poin ini, untuk menunjang hasil penelitian yang ditulis, maka peneliti memilih melakukan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum perpustakaan. Penelitian hukum secara normatif ini menggunakan peraturan perundang-undangan dan/atau penelusuran kepustakaan yang terkait topik dalam penelitian ini sebagai penunjang penelitian.

2. Metode Pendekatan

Berkenaan dengan poin pembahasan ini, untuk menunjang penelitian hukum normatif yang peneliti bangun maka peneliti menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan

konseptual (*conceptual Approach*). Sehingga pengumpulan bahan hukum diperoleh dari studi kepustakaan.

3. Jenis Data

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang peneliti gunakan dalam melakukan penelitian terhadap topik prapenuntutan, diantaranya:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945);
- 2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana atau dalam artian lain yang sering disebut yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP);
- 3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;
- 4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

b. Bahan Hukum Sekunder

Peneliti dalam melakukan riset terhadap penelitian ini menggunakan sumber hukum sekunder untuk mendukung bahan hukum primer. Sumber hukum sekunder ini diperoleh dari pendapat yang ditulis dan dikemukakan oleh para ahli di bidangnya, terkhusus di bidang hukum. Sejalan dengan itu, peneliti juga menggunakan bahan dari tesis, disertasi, buku, doktrin, asas, dan karya ilmiah terbaru yang berkaitan

dengan masalah yang dibahas pada poin ini dan sumber ilmiah yang relevan terhadap penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Pada poin ini untuk menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder peneliti menggunakan bahan hukum tersier yang diperoleh dari kamus hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Sebagai metode pengumpulan bahan hukum, peneliti menggunakan penelitian hukum yang berasal dari berbagai sumber yang dipublikasikan secara publik. Sumber literatur yang peneliti dikutip dalam naskah ini termasuk literatur cetak dan/atau elektronik yang berkaitan dengan pokok bahasan berkenaan prapenuntutan yang menjamin kepastian hukum. Sumber literatur yang peneliti maksud mencakup buku, artikel, karya ilmiah, jurnal hukum.

5. Teknik Analisa Bahan Hukum

Pada poin ini, hukum primer dan hukum sekunder adalah sumber yang peneliti gunakan terhadap teknik analisis bahan hukum dalam penelitian ini. Penelitian ini cenderung mengarah pada penelitian yang analisis datanya bersifat kualitatif dari bahan bacaan dari berbagai referensi terkait.

G. Sistematika Penulisan

Titik poin pada penelitian ini terdiri dari BAB I – BAB IV yang artinya terdiri dari 4 BAB secara keseluruhan dimana di dalamnya mencakup beberapa sub

poin berkenaan dengan topik yang peneliti angkat pada penelitian ini, diantaranya:

BAB I PENDAHULUAN

Sub yang terdapat pada poin ini yang menjadi parameter penulisan pada bab selanjutnya terdiri dari latar belakang; rumusan masalah; tujuan; manfaat; kegunaan; metode; dan sistematika yang digunakan pada penelitian ini, sehingga selanjutnya dapat dijabarkan pada poin dalam BAB lainnya.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Sub bab yang terdapat pada poin pembahasan ini merupakan turunan dari poin sebelumnya yang menyatakan tentang definisi berkenaan dengan topik yang dibahas pada penelitian ini yang meliputi: definisi tentang prapenuntutan; kepastian hukum; hukum acara pidana; pembaharuan hukum acara pidana.

BAB III PEMBAHASAN

Sub bab ini juga merupakan turunan dari bab pertama yang menjelaskan isi dan pembahasan dari penelitian ini sebagaimana telah tercatat berdasarkan permasalahan yang peneliti tarik pada topik yang berkenaan dengan prapenuntutan yaitu pengaturan prapenuntutan dan prapenuntutan yang menjamin kepastian hukum dalam sistem peradilan pidana di Indonesia.

BAB IV PENUTUP

Pada sub bab ini yang menjadi substansi pokoknya yaitu uraian dari hasil pembahasan yang telah diteliti dari bab sebelumnya yang menguraikan secara mengerucut pembahasan yang di dapat yang diartikan dalam kata lain yaitu kesimpulan dari penelitian dan dibarengi dengan sub bab saran yang ditujukan

untuk perubahan dalam sumber hukum formil terkhusus yang di dapat dari penelitian ini, sehingga hal tersebut menjadi kegunaan bagi pihak yang terlibat pada tahap prapenuntutan sehingga menciptakan kepastian hukum yang dapat melindungi segenap warga negaranya.

