

# Reformulasi Pengaturan Prapenuntutan dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (RKUHAP) untuk Menjamin Keadilan dan Kepastian Hukum pada Proses Peradilan Pidana

Raihan Aridewa<sup>1</sup>, Wahyu Priyanka Nata Permana<sup>2</sup>

## Abstract

The criminal justice system in Indonesia aims to uphold fair law and provide legal certainty. The pre-prosecution stage, which serves as a bridge between investigation and prosecution, plays a crucial role. However, its regulation in the Indonesian Criminal Procedure Code (KUHAP) is considered weak, with issues such as lack of investigator oversight, unclear evidence standards, and lengthy processes, potentially leading to legal uncertainty and human rights violations. The Draft Criminal Procedure Code (RKUHAP) proposes pre-prosecution reforms by strengthening the prosecutor's role as *dominus litis*, implementing strict time limits, and enhancing accountability. This study analyzes the problems in the implementation of pre-prosecution under the KUHAP and how the RKUHAP can ensure justice and legal certainty. The research uses a normative legal method with a legislative approach, utilizing legal sources such as laws, the RKUHAP draft, government regulations, as well as journals, literature, and relevant research findings related to the topic. The results indicate that the RKUHAP serves as a solution by proposing structural reforms, such as eliminating the term "pre-prosecution" while retaining its function through strengthened coordination from the investigation stage, implementing an integrated digital system, and establishing strict time limits. Additionally, the RKUHAP introduces the *dominus litis* principle to enhance prosecutor accountability and the establishment of a Preliminary Examination Judge – (HPP) to supervise coercive measures and ensure human rights protection.

**Keywords:** Pre-Prosecution, RKUHAP, Justice and Legal Certainty.

## Abstrak

Sistem peradilan pidana di Indonesia bertujuan menegakkan hukum yang adil dan memberikan kepastian hukum. Tahap pra-penuntutan sebagai penghubung penyidikan dan penuntutan memiliki peran krusial, namun pengaturannya dalam KUHAP dinilai lemah, seperti kurangnya pengawasan penyidik, ketidakjelasan standar bukti, dan lamanya proses, berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum serta pelanggaran hak asasi manusia. Rancangan KUHAP (RKUHAP) mengusulkan reformasi pra-penuntutan dengan memperkuat peran jaksa sebagai *dominus litis*, menerapkan batas waktu ketat, dan meningkatkan akuntabilitas. Penelitian ini menganalisis masalah penerapan pra-penuntutan dalam KUHAP dan bagaimana RKUHAP dapat menjamin keadilan serta kepastian hukum. Penelitian ini menggunakan metode normatif dengan pendekatan perundang-undangan menggunakan bahan hukum undang-undang, RKUHAP, Peraturan Pemerintah, serta jurnal, literatur, dan temuan penelitian yang relevan dengan topik yang diteliti. Hasil penelitian menunjukkan RKUHAP hadir sebagai solusi dengan mengusulkan reformasi struktural, seperti penghapusan terminologi "prapenuntutan" tetapi tetap mempertahankan fungsinya melalui penguatan koordinasi sejak tahap penyidikan, penerapan sistem digital terintegrasi, dan penetapan batas waktu yang tegas. Selain itu, RKUHAP memperkenalkan prinsip *dominus litis* untuk meningkatkan akuntabilitas jaksa serta pembentukan Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) guna mengawasi upaya paksa dan menjamin perlindungan HAM.

**Kata Kunci:** Pra-penuntutan, RKUHAP, Keadilan dan Kepastian Hukum.

## Pendahuluan

Sistem peradilan pidana di Indonesia bertujuan untuk menegakkan hukum yang adil dan memastikan kepastian hukum bagi semua pihak yang terlibat. Salah satu tahapan krusial dalam proses ini adalah pra penuntutan, yang berfungsi sebagai jembatan antara penyidikan dan penuntutan. Pra penuntutan adalah salah satu tahapan dalam sistem peradilan pidana yang berfungsi sebagai penghubung antara proses penyidikan oleh aparat penegak hukum dan tahap penuntutan oleh jaksa penuntut umum.<sup>3</sup> Pasal 30 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menyebutkan:<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Raihan Aridewa, Mahasiswa Program Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2021, E-mail: [21410807@students.uii.ac.id](mailto:21410807@students.uii.ac.id)

<sup>2</sup> Wahyu Priyanka Nata Permana, S.H., M.H., Dosen Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, E-mail: [154101308@uii.ac.id](mailto:154101308@uii.ac.id)

<sup>3</sup> Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Medan Area, *Apa itu Prapenuntutan?*, terdapat dalam <https://mb.uma.ac.id/apa-itu-prapenuntutan>. Diakses terakhir pada 20 Desember 2024.

<sup>4</sup> Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Prapenuntutan adalah tindakan jaksa untuk memantau perkembangan penyidikan setelah menerima pemberitahuan dimulainya penyidikan dari penyidik, mempelajari atau meneliti kelengkapan berkas perkara hasil penyidikan yang diterima dari penyidik serta memberikan petunjuk guna dilengkapi oleh penyidik untuk dapat menentukan apakah berkas perkara tersebut dapat dilimpahkan atau tidak ke tahap penuntutan.

Pada tahap prapenuntutan, jaksa bertugas untuk meneliti dan mengevaluasi berkas perkara yang telah disusun oleh penyidik guna memastikan bahwa syarat formil dan materiil terpenuhi sebelum berkas tersebut dilimpahkan ke pengadilan.<sup>5</sup> Syarat formil berkaitan dengan kelengkapan administrasi, sedangkan syarat materiil mencakup kecukupan bukti untuk mendukung dugaan tindak pidana.

Tahap prapenuntutan bertujuan untuk memastikan agar proses penuntutan berjalan efektif dan efisien serta menjamin perlindungan terhadap hak-hak tersangka dan pihak lainnya yang terlibat dalam perkara. Jika ditemukan kekurangan dalam berkas perkara, jaksa berwenang memberikan petunjuk kepada penyidik untuk melengkapi berkas tersebut dalam waktu 14 hari.<sup>6</sup> Dengan demikian, pra penuntutan merupakan upaya preventif untuk menghindari kekeliruan dalam proses hukum dan memastikan bahwa keadilan serta kepastian hukum dapat tercapai.

Dalam sistem hukum Indonesia, proses prapenuntutan diatur oleh Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Tahap ini berfungsi sebagai jembatan antara penyidikan oleh kepolisian dan penuntutan oleh jaksa, dengan tujuan memastikan bahwa berkas perkara yang diajukan telah lengkap dan memenuhi syarat untuk dilimpahkan ke pengadilan. Namun, dalam praktiknya, beberapa kelemahan dalam pengaturan prapenuntutan telah teridentifikasi, yang dapat menyebabkan ketidakpastian hukum dan potensi kerugian bagi tersangka atau terdakwa.

*Pertama*, KUHAP tidak memberikan mekanisme pengawasan yang efektif terhadap tindakan penyidik selama proses prapenuntutan. Hal ini dapat menyebabkan penyidik bertindak tanpa kontrol yang memadai, meningkatkan risiko penyalahgunaan wewenang.<sup>7</sup> *Kedua*, KUHAP tidak secara tegas menetapkan standar bukti yang harus dipenuhi dalam tahap prapenuntutan. Akibatnya, terjadi interpretasi yang berbeda antara penyidik dan penuntut umum mengenai kelengkapan berkas perkara, yang dapat memperlambat proses penanganan kasus. *Ketiga*, ketiadaan mekanisme kontrol yang ketat dalam prapenuntutan membuka peluang bagi aparat penegak hukum untuk menyalahgunakan wewenang mereka. Misalnya, subjektivitas dalam menilai bukti dan menetapkan tersangka dapat berdampak langsung pada kualitas penyidikan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan.<sup>8</sup> *Keempat*, Kelemahan dalam pengawasan horizontal khususnya terkait koordinasi antara penyidik dan penuntut umum pada tahap prapenuntutan dapat menyebabkan ketidakpastian hukum dan penundaan keadilan yang berujung pada pelanggaran hak asasi tersangka dan mengabaikan prinsip *due*

<sup>5</sup> Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Medan Area, *P-19 dan P-21 dalam Hukum Acara Pidana*, terdapat dalam <https://mb.uma.ac.id/p-19-dan-p-21-dalam-hukum-acara-pidana>. Diakses terakhir pada 20 Desember 2024.

<sup>6</sup> Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER – 036/A/JA/09/2011 tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum.

<sup>7</sup> Ichsan Zikry dkk, *Prapenuntutan Sekarang, Ratusan Ribu Perkara Disimpan, Puluhan Ribu Perkara Hilang: Penelitian pelaksanaan mekanisme prapenuntutan di Indonesia sepanjang tahun 2012-2014*, Lembaga Bantuan Hukum, Jakarta, 2016, hlm. 15.

<sup>8</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 130/PUU-XIII/2015.

*process of law* sebagaimana termuat dalam Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).<sup>9</sup>

*Kelima*, Peran jaksa peneliti dalam pra penuntutan. jaksa yang bertugas meneliti berkas perkara hasil penyelidikan tindak pidana. Peran jaksa peneliti saat ini belum optimal sehingga sering terjadi ketidaksepahaman dengan penyidik yang berdampak pada kualitas penuntutan sehingga proses penuntutan tidak dapat berjalan lebih efektif dan efisien. *Keenam*, kondisi diatas diperparah oleh kurangnya sanksi tegas bagi aparat penegak hukum yang menyimpang dari prosedur pra-penuntutan berdampak signifikan terhadap akuntabilitas dalam proses peradilan pidana di Indonesia.<sup>10</sup> Ketidakjelasan ini menciptakan ruang bagi pelanggaran prosedural yang dapat merugikan hak-hak tersangka dan menghambat penegakan hukum yang adil.

Kelemahan-kelemahan di atas berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum yang merugikan tersangka atau terdakwa. Proses prapenuntutan yang berlarut-larut tanpa batasan waktu yang jelas dapat menyebabkan penundaan dalam penanganan perkara, sehingga hak-hak tersangka atau terdakwa terabaikan. Selain itu, kurangnya standar bukti yang jelas dapat menyebabkan inkonsistensi dalam penegakan hukum, yang pada akhirnya merugikan pihak-pihak yang terlibat.

KUHAP yang saat ini sedang dibahas oleh pemerintah bertujuan untuk memperbaiki dan menyempurnakan sistem hukum acara pidana Indonesia. Salah satu perubahan signifikan yang diusulkan adalah pengaturan ulang tahap prapenuntutan, yang diharapkan dapat lebih menjamin keadilan, kepastian hukum, serta perlindungan hak-hak terdakwa. Pengaturan yang lebih jelas dan tegas pada tahap ini diharapkan dapat mengatasi permasalahan-permasalahan yang ada, sekaligus memastikan bahwa proses peradilan pidana berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang adil dan transparan.

Adapun perbedaan pengaturan mengenai prapenuntutan pada reformulasi RKUHAP dan KUHAP yakni, reformulasi RKUHAP memperkenalkan sejumlah perubahan signifikan terkait tahap prapenuntutan yang bertujuan mengatasi kelemahan yang selama ini ada dalam KUHAP. Salah satu perbedaan utama adalah penguatan peran jaksa peneliti sebagai *dominus litis* atau penguasa perkara.<sup>11</sup> Dalam KUHAP, peran jaksa peneliti cenderung pasif, hanya mengevaluasi berkas perkara yang diterima dari penyidik. Sementara itu, RKUHAP memberikan wewenang lebih luas kepada jaksa untuk terlibat aktif dalam pengawasan penyidikan, termasuk memberikan petunjuk sejak dini untuk memastikan kelengkapan berkas dan menghindari bolak-balik berkas yang berlarut-larut. Hal ini diharapkan dapat meningkatkan koordinasi antara penyidik dan penuntut umum serta mempercepat proses penanganan perkara.

Adapun perbedaan utama antara KUHAP dan RKUHAP terletak pada mekanisme pengawasan dan akuntabilitas. KUHAP dinilai lemah dalam mengawasi tindakan penyidik pada tahap prapenuntutan, sehingga rentan terhadap penyalahgunaan wewenang. RKUHAP mengatasi masalah ini dengan mempertegas sanksi bagi pelanggar prosedur, menetapkan

<sup>9</sup> Raja Mohamad Rozi, “Revitalisasi Lembaga Pra Penuntutan Guna Menyokong Kepastian Hukum dan Keadilan dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia”, *Rechtsvinding*, Edisi No. 1 Vol. 6, 2017, hlm. 91.

<sup>10</sup> Anggit Sinar Sitoresmi, “Sanksi Aparat Penegak Hukum yang Melanggar KUHAP Dalam Menanggulangi Kejahatan”, Edisi No. 2 Vol. 8, 2018, hlm. 73.

<sup>11</sup> Raja Mohamad Rozi, *Op. Cit*, hlm. 107.

batas waktu penyelesaian berkas (misalnya 14 hari), serta menerapkan standar bukti yang lebih jelas untuk mengurangi subjektivitas.<sup>12</sup> Reformasi ini bertujuan menciptakan kepastian hukum dan mencegah ketidakadilan terhadap tersangka. RKUHAP juga memperkenalkan prinsip *due process of law* dan perlindungan HAM yang lebih eksplisit, seperti kewajiban pemberitahuan perkembangan kasus kepada tersangka. Dengan mengadopsi sistem digital terintegrasi dan mekanisme kontrol ketat, RKUHAP berupaya menghilangkan praktik berlarut-larut serta meningkatkan transparansi. Secara keseluruhan, perubahan ini diharapkan mampu menciptakan sistem peradilan pidana yang lebih efisien, adil, dan sesuai dengan jaminan konstitusional atas peradilan yang *fair*.

Dari latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: **“Reformulasi Pengaturan Pra Penuntutan dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (RKUHAP) untuk Menjamin Keadilan dan Kepastian Hukum pada Proses Peradilan Pidana”**

## Rumusan Masalah

Berdasarkan masalah yang telah dipaparkan di atas maka dapat ditarik rumusan permasalahan sebagai berikut:

1. Apa permasalahan penerapan prapenuntutan dalam proses peradilan pidana di Indonesia?
2. Apakah pengaturan prapenuntutan dalam RKUHAP dapat menjamin keadilan dan ketidakpastian hukum dalam proses peradilan pidana di Indonesia?

## Metode Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan adalah jenis penelitian hukum secara normatif yaitu jenis penelitian yang memfokuskan pencarian data sebagai bahan penelitian melalui kajian terhadap sumber-sumber pustaka. Oleh karena itu, penelitian hukum secara normatif menjawab isu hukum dengan melakukan penemuan hukum melalui sumber kepustakaan.<sup>13</sup> Penelitian ini menggunakan metode pendekatan secara normatif melalui analisis peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*) yaitu salah satu metode pendekatan dengan penelaahan terhadap undang-undang yang bersangkutan dengan isu hukum yang diteliti. Penelitian ini akan melakukan penelaahan secara lebih mendalam terhadap Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP, RKUHAP, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Peraturan Jaksa Agung RI No. PER-036/A/JA/09/2011 tentang SOP Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum, serta peraturan lain berkaitan dengan prapenuntutan guna menjawab isu hukum yang dikaji berupa permasalahan dalam pelaksanaan prapenuntutan dan pengaturan prapenuntutan dalam RKUHP itu sendiri sebagai sebuah pembaharuan dan penyempurnaan mekanisme prapenuntutan.

---

<sup>12</sup> S. Sibagariang, *Problematika Penyidikan Menurut KUHP*, terdapat dalam <https://www.unja.ac.id/problematika-penyidikan-menurut-kuhapp>. Diakses terakhir pada 20 Desember 2024.

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Ctk. Pertama, Raja Grafindo, Jakarta, 2013, hlm. 13.

Pendekatan penelitian juga dilakukan dengan konsep hukum (*conceptual approach*) berupa konsep prapenuntutan itu sendiri, hukum acara pidana, teori keadilan dan teori kepastian hukum untuk memberikan jawaban mengenai apakah pengaturan prapenuntutan dalam RKUHAP dapat menjamin ketidakpastian hukum dalam proses peradilan pidana di Indonesia.

Bahan hukum sekunder berupa materi yang menjelaskan bahan hukum utama tanpa memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Dalam konteks penelitian ini, bahan hukum sekunder mencakup jurnal, literatur, dan hasil penelitian yang relevan dengan topik yang sedang diteliti.. Bahan hukum tersier berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dan Kamus Hukum.

Adapun Teknik pengumpulan data yang diterapkan dalam penelitian ini adalah studi pustaka, yang melibatkan penelusuran buku, jurnal ilmiah, tulisan, dan sumber-sumber internet yang berkaitan dengan topik penelitian, yakni reformulasi prapenuntutan dalam Rancangan Kitab Undang- RKUHAP. Sedangkan, teknik analisis Data yang telah dikumpulkan dalam penelitian ini akan diolah melalui metode analisis deskriptif-kualitatif, yang mencakup tahapan klasifikasi data, pengolahan, serta penyajian hasil analisis dalam bentuk naratif dan deduksi kesimpulan.<sup>14</sup>

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

### Permasalahan Penerapan Prapenuntutan Dalam Proses Peradilan Pidana di Indonesia

Menurut Pasal 110 ayat (2) KUHAP, jika penuntut umum menemukan kekurangan dalam berkas perkara yang diterima dari penyidik, ia berwenang mengembalikannya untuk disempurnakan. Proses ini dikenal sebagai prapenuntutan. Meskipun istilah ini tidak dijelaskan secara tegas dalam Pasal 1 KUHAP yang memuat definisi istilah-istilah hukum, ketentuannya dapat ditemukan dalam Pasal 14 huruf (b). Pasal tersebut menyatakan bahwa Penuntut Umum berwenang melakukan prapenuntutan jika terdapat kekurangan dalam hasil penyidikan. Secara teoritis, doktrin hukum mengartikan prapenuntutan sebagai upaya untuk memverifikasi kelengkapan berkas perkara, baik dari segi formal maupun substantif, agar dapat diajukan ke persidangan tanpa hambatan hukum. Dengan demikian, tahapan ini memainkan peran penting dalam memastikan proses peradilan pidana berjalan lancar, transparan, dan sesuai dengan asas kebenaran materiil.<sup>15</sup>

Esensi prapenuntutan dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 30 ayat (1) huruf a UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, yang menyatakan bahwa<sup>16</sup>:

"Dalam menjalankan fungsi penuntutan, jaksa dapat melakukan prapenuntutan, yaitu memantau perkembangan penyidikan setelah menerima SPDP, memeriksa kelengkapan berkas perkara, serta memberikan arahan kepada penyidik agar melengkapi berkas. Hal ini bertujuan untuk memastikan apakah suatu perkara dapat dilanjutkan ke tahap penuntutan atau tidak."

---

<sup>14</sup>

*Ibid*

<sup>15</sup> Andi Wisnu Sudibyo dan Ade Saptomo, "problematika Hukum Prapenuntutan dalam Pengembalian Berkas Acara Pemeriksaan oleh Penuntut Umum kepada Penyidik", *Konstitusi : Jurnal Hukum, Administrasi Publik dan Ilmu Komunikasi*, Edisi No.1, Vol.2, 2025, hlm. 238.

<sup>16</sup> Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Proses prapenuntutan merupakan tahapan krusial dalam sistem peradilan pidana yang berfungsi sebagai filter kualitas sebelum suatu perkara diajukan ke pengadilan. Dalam melaksanakan fungsi ini, Jaksa Penuntut Umum (JPU) melakukan evaluasi komprehensif terhadap BAP dengan memperhatikan delapan kriteria utama. Kriteria pertama adalah ketidakfokusan pokok perkara dalam BAP, dimana penyidik seringkali tidak mampu menyajikan inti permasalahan secara jelas, sehingga menyulitkan JPU dalam memahami esensi perkara dan berpotensi menyebabkan salah kualifikasi tindak pidana. Masalah ini biasanya muncul karena keterbatasan pemahaman penyidik terhadap delik yang ditangani atau adanya intervensi dari berbagai pihak selama proses penyidikan.<sup>17</sup>

Kriteria kedua yang tak kalah penting adalah ketidaktepatan penerapan pasal pidana. Banyak kasus menunjukkan penyidik kurang cermat dalam menyesuaikan pasal dengan karakteristik tindak pidana, yang dapat berakibat fatal pada proses penuntutan selanjutnya. Kesalahan seperti ini sering terjadi karena pemahaman yang parsial tentang unsur-unsur delik atau tekanan eksternal selama penyidikan. Ketiga, kelengkapan alat bukti yang tidak memadai menjadi masalah serius karena pembuktian merupakan tulang punggung proses peradilan pidana. BAP seringkali tidak memuat inventarisasi bukti secara komprehensif atau proses pengumpulan bukti yang tidak sesuai prosedur, sehingga melemahkan posisi penuntutan di persidangan.<sup>18</sup>

Kriteria keempat menyangkut ketidaklengkapan keterangan saksi dalam BAP. Banyak kasus menunjukkan pencatatan kesaksian yang tidak verbatim atau tidak mencantumkan identitas lengkap saksi, yang berpotensi menyebabkan perubahan keterangan di persidangan. Kelima, penggambaran modus operandi yang tidak jelas menyulitkan JPU dalam memahami mekanisme tindak pidana, padahal pemahaman ini vital untuk menyusun dakwaan yang kuat. Keenam, ketidaklengkapan administratif seperti dokumen penahanan, penyitaan, atau penggeledahan sering terabaikan namun dapat menjadi celah hukum yang fatal.<sup>19</sup>

Dua kriteria terakhir meliputi kesalahan formal-material dan kesulitan teknis memahami BAP. Kesalahan formal menyangkut prosedur hukum seperti ketiadaan surat perintah penyidikan, sementara kesalahan material berkaitan dengan substansi bukti. Sementara itu, banyak BAP ditulis dengan bahasa yang berbelit-belit dan sistematika yang tidak logis, menambah beban kerja JPU.

Teridentifikasi beberapa kendala substantif yang dihadapi JPU dalam melaksanakan fungsi prapenuntutan. Kendala utama yang paling sering muncul adalah proses bolak-balik berkas perkara antara penyidik dan JPU yang tidak kunjung mencapai titik penyelesaian. Fenomena ini terjadi akibat komunikasi yang tidak efektif antara kedua pihak, di mana petunjuk yang diberikan JPU untuk melengkapi berkas seringkali tidak diimplementasikan dengan baik oleh penyidik. Sebaliknya, ketika penyidik berusaha memenuhi kelengkapan berkas, JPU kerap masih menemukan kekurangan baru, menciptakan siklus yang tidak produktif.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Ericha Cahyo Maryono, "Kendala Yang Dihadapi Jaksa Penuntut Umum Untuk Melakukan Pra Penuntutan Dalam Rangka Proses Penuntutan Tindak Pidana Umum (Studi di Kejaksaan Negeri Kota Malang)", *Artikel Ilmiah*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2014, hlm.11.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Ericha Cahyo Maryono, *Op.Cit*, hlm.12.

<sup>20</sup> *Ibid.*

Proses prapenuntutan selama ini masih menyisakan berbagai kelemahan, terutama terkait dengan tidak adanya kepastian hukum. Lamanya waktu yang dibutuhkan dalam tahap ini seringkali tidak jelas, baik dalam hal durasi penyidikan maupun koordinasi antara penyidik dan penuntut umum. Hal ini menimbulkan masalah serius, karena ketidakpastian tersebut berdampak langsung terhadap hak-hak tersangka serta pihak lain yang terlibat dalam proses hukum.<sup>21</sup>

Selain itu, dalam praktiknya, sering kali terjadi ego sektoral antara penyidik dan penuntut umum, di mana keduanya enggan berkolaborasi secara optimal meskipun tetap berpegang pada tugas dan kewenangan masing-masing. Masalah ini semakin diperparah oleh ketidakjelasan regulasi mengenai berapa kali dan berapa lama proses pengembalian berkas boleh dilakukan. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) sendiri hanya mengatur sebagian dari persoalan ini.<sup>22</sup>

Sebagai contoh, Pasal 138 ayat (2) KUHAP menyatakan bahwa jika hasil penyidikan dinilai belum lengkap, penuntut umum dapat mengembalikan berkas kepada penyidik disertai petunjuk pelengkapannya, dengan batas waktu 14 hari bagi penyidik untuk menyempurnakan dan mengirimkan kembali berkas tersebut. Sementara itu, Pasal 110 ayat (4) KUHAP menegaskan bahwa penyidikan dianggap selesai jika dalam waktu 14 hari penuntut umum tidak mengembalikan berkas atau telah memberikan pemberitahuan resmi sebelum batas waktu tersebut berakhir. Namun, ketentuan ini tidak secara tegas mengatur konsekuensi jika proses pengembalian berkas terjadi berulang kali atau jika penyidik tidak memenuhi tenggat waktu yang ditetapkan. Akibatnya, muncul ketidakpastian dalam penanganan perkara, yang pada akhirnya memengaruhi efektivitas sistem peradilan pidana secara keseluruhan.

Dalam praktiknya, jangka waktu prapenuntutan yang hanya 14 hari kalender sejak penerimaan berkas perkara dari penyidik seringkali tidak mencukupi untuk melakukan pemeriksaan mendalam terhadap aspek formal maupun material. Keterbatasan ini semakin terasa dengan adanya ketentuan Pasal 138 ayat (1) KUHAP, yang mewajibkan Penuntut Umum (JPU) untuk menyatakan kelengkapan berkas dalam waktu 7 hari sejak penerimaan.<sup>23</sup>

Kondisi ini kerap memaksa JPU mengambil langkah antisipatif, yaitu dengan segera menyatakan berkas "belum lengkap" melalui penerbitan surat P.18. Langkah ini dilakukan untuk menghindari risiko berkas dianggap lengkap secara hukum (P.21) akibat terlambat memberikan tanggapan. Namun, konsekuensinya adalah berkas harus dikembalikan ke penyidik untuk dilengkapi, yang secara otomatis memperpanjang masa penyidikan.<sup>24</sup>

Pola seperti inilah yang kemudian memicu fenomena bolak-baliknya berkas perkara antara penyidik dan penuntut umum. Mekanisme ini sebenarnya merupakan celah sistemik yang justru memperpanjang proses hukum, bertolak belakang dengan prinsip peradilan yang cepat dan sederhana. Dalam praktik penegakan hukum saat ini, masih sering dijumpai kasus dimana berkas perkara yang telah dikembalikan oleh Penuntut Umum dengan berbagai catatan perbaikan tidak kunjung dikirimkan kembali oleh penyidik. Yang lebih problematik,

<sup>21</sup> Zet Tadung Allo dkk, *Op.Cit.* hlm.104.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Zet Tadung Allo dkk, *Op.Cit.* hlm.105.

penyidik juga tidak secara resmi menghentikan proses penyidikan melalui Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3). Situasi ini menciptakan ketidakjelasan status hukum yang berdampak pada menumpuknya berkas perkara di Kejaksaan dan menghambat proses administrasi.<sup>25</sup>

Kompleksitas permasalahan ini menunjukkan perlunya reformasi sistemik dalam mekanisme prapenuntutan, terutama dalam hal peningkatan kualitas komunikasi antara aparat penegak hukum, penegakan disiplin proses, dan penguatan kapasitas teknis para pihak yang terlibat. Tanpa perbaikan mendasar pada aspek-aspek ini, fungsi prapenuntutan sebagai *quality control* dalam sistem peradilan pidana akan sulit mencapai efektivitas yang diharapkan.<sup>26</sup>

Dengan demikian, solusi yang komprehensif tidak hanya terletak pada peningkatan koordinasi antar lembaga, tetapi juga pada konsistensi dalam menerapkan sanksi prosedural sesuai ketentuan KUHAP. Hal ini penting untuk memastikan bahwa proses hukum tetap berjalan efektif, tanpa mengorbankan hak-hak para pihak yang terlibat. Untuk mengoptimalkan proses prapenuntutan dan mengatasi berbagai kendala yang ada, diperlukan beberapa langkah strategis yang komprehensif.

### **Pengaturan Prapenuntutan Dalam RKUHAP dapat Menjamin Ketidakpastian Hukum dalam Proses Peradilan Pidana di Indonesia**

Proses prapenuntutan dalam sistem peradilan pidana Indonesia sering menghadapi problematika ketidakpastian hukum yang signifikan. Salah satu isu utama adalah tidak adanya batasan yang jelas mengenai frekuensi pengembalian berkas perkara antara penyidik dan penuntut umum. Ketidakjelasan ini menyebabkan berkas perkara dapat bolak-balik tanpa batas waktu yang pasti, mengakibatkan penundaan proses hukum dan ketidakpastian bagi tersangka maupun korban.<sup>27</sup> Praktik semacam ini telah menimbulkan kekhawatiran terkait pelanggaran hak atas kepastian hukum yang dijamin oleh konstitusi.

Di samping itu, kurangnya koordinasi dan komunikasi efektif antara penyidik dan penuntut umum memperburuk situasi. Proses prapenuntutan yang idealnya menjadi sarana kolaborasi untuk memastikan kelengkapan berkas perkara justru menyebabkan para penegak hukum saling melemparkan tanggung jawab. Hal ini disebabkan oleh perbedaan persepsi dan kurangnya pemahaman bersama mengenai standar kelengkapan berkas yang pada akhirnya memperpanjang durasi penyelesaian perkara dan menambah beban kerja aparat penegak hukum.<sup>28</sup>

Implikasi dari ketidakpastian hukum dalam prapenuntutan tidak hanya dirasakan oleh aparat penegak hukum, tetapi juga oleh masyarakat luas. Tersangka yang seharusnya mendapatkan kepastian hukum dalam waktu yang wajar, sering kali harus menghadapi

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Ericha Cahyo Maryono, *Op.Cit*, hlm.15.

<sup>27</sup> Mahkamah Konstitusi RI, *Permohonan Uji Ketentuan Prapenuntutan Diperbaiki*, terdapat dalam <https://www.mkri.id/index.php>, diakses terakhir pada 10 Februari 2025.

<sup>28</sup> Andin Wisnu Sudibyo dan Ade Saptomo, "Problematika Hukum Prapenuntutan dalam Pengembalian Berkas Acara Pemeriksaan oleh Penuntut Umum kepada Penyidik", *Konstitusi: Jurnal Hukum, Administrasi Publik, dan Ilmu Komunikasi*, Edisi Vol. 2 No. 1, 2025, hlm. 240.

proses hukum yang berlarut-larut tanpa kejelasan. Demikian pula, korban kejahatan tidak memperoleh keadilan yang semestinya karena lambannya proses penanganan perkara. Situasi ini menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap sistem peradilan pidana dan mengancam prinsip dasar peradilan yang cepat, sederhana, dan berbiaya ringan.<sup>29</sup> Oleh karena itu, diperlukan penguatan mekanisme prapenuntutan melalui regulasi yang lebih tegas dan kerja sama yang lebih baik antara kedua lembaga penegak hukum tersebut.<sup>30</sup>

Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perubahan atas UU No.8 Tahun 1981 KUHAP masuk dalam program legislasi nasional (Prolegnas) Prioritas 2025.<sup>31</sup> Salah satu permasalahan yang perlu perhatian adalah berkaitan dengan prapenuntutan berkaitan dengan penguatan koordinasi antara penyidik dan penuntut umum. Salah satu pendekatan yang diusulkan adalah pelaksanaan penyidikan bersama dan prapenuntutan secara simultan melalui sistem digital terintegrasi, sehingga setiap kekurangan dalam berkas dapat segera dilengkapi tanpa harus melalui proses pengembalian berkas yang memakan waktu.<sup>32</sup>

Perubahan lain yang dilakukan adalah sejak tahap penyidikan, penuntut umum diwajibkan untuk segera berkoordinasi dan memberikan konsultasi kepada penyidik. Pendekatan ini bertujuan untuk memastikan bahwa proses penyidikan dan penuntutan berjalan secara terpadu dan efisien, sehingga mengurangi kemungkinan bolak-baliknya berkas perkara antara penyidik dan penuntut umum yang sering terjadi dalam sistem yang berlaku saat ini.<sup>33</sup>

RKUHAP menekankan pentingnya batas waktu yang jelas dalam setiap tahapan proses peradilan pidana. Dalam sistem yang ada, ketidakjelasan mengenai batas waktu sering kali menyebabkan penundaan dan ketidakpastian hukum bagi para pihak yang terlibat.<sup>34</sup> Dengan menetapkan batas waktu yang tegas, RKUHAP bertujuan untuk mempercepat proses penanganan perkara dan memastikan bahwa hak-hak tersangka maupun korban terlindungi dengan baik. Langkah ini diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem peradilan pidana di Indonesia.

Berdasarkan RKUHAP Tahun 2012 konsep prapenuntutan secara terminologi tidak lagi digunakan. Meskipun demikian, dalam pengembangannya, RKUHAP Tahun 2012 tetap memberikan ruang bagi penyidikan tambahan yang dapat dilakukan oleh penyidik. Penyidikan tambahan ini dilakukan apabila penuntut umum menilai bahwa berkas perkara yang diserahkan belum memenuhi kelengkapan yang diperlukan. Ketentuan mengenai mekanisme ini diatur dalam Pasal 46 ayat (3) RKUHAP Tahun 2012, yang mengatur bahwa dalam situasi di mana berkas perkara dinyatakan belum lengkap, penyidik bertanggung jawab

<sup>29</sup> Zet Tadung Allo dkk, *Loc.Cit.*

<sup>30</sup> Humas UNEJ, *Pakar Hukum Pidana UNEJ Sebut Efisiensi Pra Penuntutan Belum Maksimal*, terdapat dalam <https://unej.ac.id/blog/2025/01/30/pakar-hukum-pidana-unej-sebut-efisiensi-pra-penuntutan-belum-maksimal/>. Diakses terakhir pada 10 Februari 2025.

<sup>31</sup> Ady Thea DA, *Pembahasan RUU KUHAP Dimulai dari Nol*, terdapat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/a/pembahasan-ruu-kuhap-dimulai-dari-nol-lt6791d2f618bd4/>. Diakses terakhir pada 10 Februari 2025.

<sup>32</sup> Humas UNEJ, *Loc. Cit.*

<sup>33</sup> M. Lukman Syarif, *Pengaturan Dan Praktik Prapenuntutan Dalam Penegakan Hukum Pidana Dibungkukan Dengan Pembaharuan Hukum Acara Pidana*, Tesis Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 202, hlm. 8.

<sup>34</sup> Johnny Lembong dan Tonny Rompis, "Persoalan Prapenuntutan Dalam Perkara Pidana Menurut KUHAP", *Lex Crimen*, Edisi No. 3 Vol. 9, 2020, hlm. 184.

untuk melengkapi kekurangannya sesuai dengan petunjuk yang diberikan oleh penuntut umum.

RKUHAP 2025 memperkenalkan pembaruan signifikan dalam mekanisme prapenuntutan, dengan tujuan memperkuat koordinasi antara PU dan Penyidik serta meningkatkan efisiensi proses hukum. Dalam aturan baru ini, Penuntut Umum diberikan waktu 7 hari untuk memeriksa kelengkapan berkas penyidikan setelah menerima dari Penyidik. Jika berkas dinilai belum lengkap, PU wajib memberitahukan hal tersebut kepada Penyidik disertai permintaan konsultasi dan koordinasi. Hasil konsultasi ini kemudian dituangkan dalam berita acara sebagai dasar bagi Penyidik untuk melakukan penyidikan tambahan dalam waktu 14 hari.<sup>35</sup>

Jika setelah penyidikan tambahan berkas masih dianggap kurang lengkap, mekanisme gelar perkara dijalankan dengan melibatkan Penyidik, Penuntut Umum, pengawas dari kedua pihak, serta ahli hukum. Gelar perkara ini bertujuan untuk mengambil keputusan final mengenai status perkara, apakah akan dilanjutkan ke tahap penuntutan atau dihentikan. Prosedur ini dirancang untuk meminimalisasi bolak-baliknya berkas perkara sekaligus memperkuat transparansi dan akuntabilitas dalam proses hukum.

Dibandingkan dengan RKUHAP 2012, yang lebih menekankan pada kepastian prosedur dan akuntabilitas formal, RKUHAP 2025 berupaya mengadopsi pendekatan yang lebih modern dengan mengintegrasikan sistem digital dalam penyampaian berkas dan koordinasi antar lembaga. Pembaruan ini juga menekankan perlindungan hak asasi manusia sejak tahap awal proses peradilan. Namun, efektivitasnya sangat bergantung pada kesiapan infrastruktur digital dan sinergi antar lembaga penegak hukum.

Secara keseluruhan, formulasi ideal untuk mekanisme prapenuntutan seharusnya menggabungkan kejelasan prosedural dari RKUHAP 2012 dengan inovasi teknologi dan perlindungan HAM dalam RKUHAP 2025. Dengan demikian, sistem peradilan pidana dapat berjalan lebih efisien, transparan, dan akuntabel, sekaligus mampu beradaptasi dengan tantangan hukum di era digital.

Pendekatan ini menunjukkan bahwa meskipun istilah prapenuntutan tidak secara eksplisit disebutkan, fungsi dan tujuan dari tahapan ini tetap dipertahankan dalam sistem peradilan pidana yang diusulkan dalam RKUHAP. Penyidik tetap memiliki kewajiban untuk melakukan pemeriksaan tambahan guna memenuhi persyaratan hukum sebelum kasus dilimpahkan ke tahap penuntutan. Dengan demikian, perubahan ini lebih bersifat reformasi administratif dan prosedural daripada penghapusan substansi prapenuntutan itu sendiri.

Berkaitan dengan peran penegak hukum dalam sistem peradilan pidana Indonesia, Jaksa Penuntut Umum memiliki peran sentral dalam tahap prapenuntutan, yang berfungsi sebagai penghubung antara proses penyidikan dan penuntutan. Disebutkan dalam Pasal Pasal 30 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 menyatakan bahwa kejaksaan memiliki tugas dan wewenang dalam bidang pidana untuk melakukan prapenuntutan.

Pada tahap prapenuntutan jaksa bertanggung jawab untuk meneliti berkas perkara yang diserahkan oleh penyidik. Jika ditemukan kekurangan, jaksa memberikan petunjuk kepada

---

<sup>35</sup> Rancangan Kitab undang-undang Hukum Acara Pidana Tahun 2025.

penyidik untuk melengkapi berkas tersebut, memastikan bahwa hanya perkara dengan bukti yang cukup dan prosedur yang benar yang dilimpahkan ke pengadilan. Hal ini bertujuan untuk menghindari kesalahan penuntutan dan menjamin hak-hak tersangka terlindungi.<sup>36</sup>

Implementasi asas *dominus litis* dalam RKUHAP diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas proses peradilan pidana. Dengan jaksa yang memiliki kendali penuh sejak tahap penyidikan, diharapkan kualitas berkas perkara yang dilimpahkan ke pengadilan akan lebih baik, sehingga proses penuntutan dapat berjalan lebih lancar dan adil.<sup>37</sup> Menempatkan jaksa sebagai pengendali utama perkara pidana sejak tahap penyidikan proses hukum dapat menjadi lebih terarah, sistematis, dan tidak berlarut-larut. Keterlibatan jaksa sejak awal memungkinkan adanya pengawasan ketat terhadap penyidikan, sehingga berbagai kekurangan dalam berkas perkara dapat segera diperbaiki sebelum dilimpahkan ke pengadilan.

Selain meningkatkan efisiensi, *dominus litis* juga berkontribusi terhadap peningkatan kualitas penuntutan. Dengan jaksa yang memiliki kendali penuh sejak tahap penyidikan, maka penyusunan berkas perkara akan lebih terarah, lengkap, dan sesuai dengan standar hukum yang berlaku. Hal ini akan berdampak langsung pada kelancaran proses penuntutan di pengadilan, karena jaksa tidak lagi dihadapkan pada kasus yang memiliki bukti lemah atau prosedur yang cacat.<sup>38</sup> Dengan demikian, proses peradilan pidana dapat berjalan lebih adil, baik bagi tersangka maupun korban, karena keputusan yang diambil didasarkan pada bukti yang kuat dan proses hukum yang benar.

Lebih dari itu, penguatan peran jaksa melalui konsep *dominus litis* juga bertujuan untuk memastikan bahwa hak-hak tersangka dan korban terlindungi sepanjang proses peradilan. Dalam sistem sebelumnya, lemahnya koordinasi antara penyidik dan jaksa sering kali mengakibatkan pelanggaran hak-hak tersangka, seperti penahanan sewenang-wenang atau penggunaan alat bukti yang tidak sah. Dengan jaksa yang memiliki kontrol penuh sejak awal, segala tindakan penyidikan yang tidak sesuai dengan hukum dapat dicegah lebih dini. Begitu pula dengan hak korban, yang selama ini sering terabaikan dalam proses peradilan pidana, dapat lebih diperhatikan melalui pengawasan ketat oleh jaksa sebagai pengendali perkara.

Implementasi asas *dominus litis* dalam RKUHAP diharapkan dapat membawa reformasi mendasar dalam sistem peradilan pidana Indonesia. Dengan memberikan peran lebih besar kepada jaksa dalam proses penyidikan dan penuntutan, tidak hanya efisiensi dan efektivitas peradilan yang meningkat, tetapi juga keadilan substantif yang lebih terjamin. Namun, keberhasilan konsep ini tetap bergantung pada kesiapan sumber daya manusia, regulasi yang jelas dan terukur, serta koordinasi yang solid antara jaksa, penyidik, dan lembaga peradilan lainnya.

Koordinasi dan supervisi antara penyidik dan penuntut umum menjadi kunci dalam memastikan efektivitas penyelesaian perkara. Melalui komunikasi yang intensif, penuntut

<sup>36</sup> Alfajri Firmansyah, “Tinjauan Hukum Kewenangan Jaksa Dalam Pemeriksaan Tambahan Menurut Asas Dominus Litis Berdasarkan KUHAP”, *Jurisdictie*, Edisi No. 1 Vol. 2, 2020, hlm. 73.

<sup>37</sup> Rofiq Hidayat, *Mendorong Pengaturan Asas Dominus Litis dalam RKUHAP*, <https://www.hukumonline.com/berita/a/mendorong-pengaturan-asas-dominus-litis-dalam-rkuhap-lt63a2df457374f/>. Diakses terakhir pada 15 Februari 2025.

<sup>38</sup> Ichsan Zikry dkk, *Prapenuntutan Sekarang, Ratusan Ribu Perkara Disimpan, Puluhan Ribu Perkara Hilang: Penelitian pelaksanaan mekanisme prapenuntutan di Indonesia sepanjang tahun 2012-2014*, Lembaga Bantuan Hukum MaPPI FHUI, Jakarta, 2016, hlm. 34.

umum dapat memberikan petunjuk yang jelas kepada penyidik mengenai kekurangan dalam berkas perkara, sehingga penyidik dapat segera melengkapinya sesuai dengan standar yang ditetapkan.<sup>39</sup> Selain itu, supervisi yang dilakukan oleh penuntut umum memastikan bahwa proses penyidikan berjalan sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku, meminimalisir kemungkinan terjadinya kesalahan atau pelanggaran hak asasi tersangka.

Pada praktiknya seringkali terjadi kendala dalam koordinasi antara penyidik dan penuntut umum. Salah satu hambatan utama adalah perbedaan persepsi dan interpretasi hukum antara kedua belah pihak yang dapat menyebabkan ketidaksepahaman dalam penanganan perkara. Selain itu, ego sektoral dan kurangnya komunikasi efektif juga turut berkontribusi terhadap terhambatnya proses prapenuntutan.<sup>40</sup> Kondisi ini mengakibatkan penundaan dalam penyelesaian perkara dan berdampak negatif terhadap kepercayaan masyarakat terhadap sistem peradilan pidana.

Dalam rangka mengatasi permasalahan koordinasi antara penyidik dan penuntut umum dalam tahap prapenuntutan diperlukan langkah-langkah konkret yang dapat meningkatkan efektivitas kerja sama kedua institusi tersebut. Salah satu solusi yang dapat diterapkan adalah dengan mengadakan forum komunikasi rutin, yang memungkinkan penyidik dan jaksa penuntut umum untuk berdiskusi secara terbuka mengenai kendala yang mereka hadapi dalam penanganan perkara. Dalam forum ini, kedua belah pihak dapat menyamakan persepsi hukum, standar pembuktian, serta prosedur administrasi, sehingga tidak terjadi perbedaan interpretasi yang dapat memperlambat proses penyelesaian perkara. Selain itu, forum ini juga dapat berfungsi sebagai wadah untuk mengevaluasi dan mengidentifikasi solusi atas berbagai hambatan yang muncul.

Perbedaan konsep lainnya dalam RKUHAP adalah penekanan pada penggunaan teknologi dan komunikasi elektronik dalam proses koordinasi antara penyidik dan penuntut umum. RKUHAP mengatur bahwa pelaksanaan koordinasi dan konsultasi dapat dilakukan secara langsung, baik tertulis maupun lisan, melalui telepon, faksimile, e-mail, atau alat elektronik lainnya. Pendekatan ini diharapkan dapat mempercepat proses penyidikan dan penuntutan, serta mengurangi hambatan birokrasi yang seringkali memperlambat penanganan perkara. Selain itu, RKUHAP juga mengusulkan pembentukan lembaga Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) yang memiliki peran dalam mengawasi dan memutuskan sah atau tidaknya tindakan upaya paksa seperti penangkapan dan penahanan. Kehadiran HPP diharapkan dapat memberikan pengawasan yang lebih ketat terhadap proses penyidikan dan penuntutan, serta memastikan bahwa hak-hak tersangka terlindungi sejak awal proses peradilan.<sup>41</sup>

Implementasi konsep-konsep baru dalam RKUHAP ini diharapkan dapat mengatasi berbagai permasalahan yang muncul dalam praktik prapenuntutan selama ini, seperti penundaan proses hukum dan ketidakpastian bagi para pihak yang terlibat. Dengan koordinasi yang lebih baik antara penyidik dan penuntut umum, serta pengawasan oleh HPP,

<sup>39</sup> Suryani, "Pelaksanaan Koordinasi antara Penyidik dengan Jaksa Penuntut Umum dalam Penyelesaian Perkara Pidana", *Pranata Hukum*, edisi No. 1 Vol. 4, 2009, hlm. 68.

<sup>40</sup> Hapni Harun, "Penerapan Asas *Contante Justitie* Terhadap Efisiensi Pelimpahan Berkas Perkara Dari Penyidik Kepada Penuntut Umum", *Pilar: Philosophia Law Review*, Edisi No. 2 Vol. 3, 2023, hlm. 151.

<sup>41</sup> Supriyadi Widodo Eddyono dan Erasmus Napitupulu, *Prospek Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam Pengawasan Penahanan Dalam Rancangan KUHAP*, Institute for Criminal Justice Reform, Jakarta, 2014, hlm. 7.

sistem peradilan pidana Indonesia diharapkan menjadi lebih efisien, transparan, dan akuntabel.

Upaya untuk meningkatkan kepastian hukum dan perlindungan hak dalam prapenuntutan dapat diwujudkan melalui pembatasan jumlah pengembalian berkas perkara. Misalnya, penerapan kebijakan yang membatasi pengembalian berkas hanya satu kali, seperti yang diatur dalam Surat Edaran Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum Nomor SE-3/E/EJP/11/2020 Tahun 2020 dapat menjadi langkah progresif. Disebutkan dalam Pasal 11 ayat (6) Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor Per-036/A/JA/09/2011 tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum berbunyi:

Pengembalian berkas perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) setelah lebih dari 3 (tiga) kali, maka Penuntut Umum harus memberikan petunjuk kepada penyidik agar penyidik menentukan sikap sesuai dengan fakta hukum yang ditemukan dalam penanganan perkara tersebut sebagaimana petunjuk sebelumnya.

Namun demikian, efektivitas kebijakan ini memerlukan komitmen dari seluruh aparat penegak hukum untuk mematuhiinya, serta pengawasan yang ketat guna mencegah penyimpangan yang dapat merugikan hak-hak tersangka dan korban.<sup>42</sup> Selain pembatasan pengembalian berkas, peningkatan koordinasi dan komunikasi antara penyidik dan penuntut umum juga esensial dalam mempercepat proses prapenuntutan. Oleh karena itu, diperlukan kajian mendalam dan komprehensif untuk memastikan bahwa pengaturan dalam RKUHAP dapat mengakomodasi kepentingan semua pihak tanpa menimbulkan konflik di lapangan. Salah satu langkah yang dapat dilakukan adalah dengan merumuskan pembagian kewenangan yang lebih terperinci, termasuk batasan intervensi kejaksaan dalam penyidikan serta mekanisme penyelesaian apabila terjadi perselisihan antar institusi.

Salah satu langkah reformasi yang diajukan adalah penghapusan terminologi "prapenuntutan". Meskipun demikian, fungsi utamanya tetap dipertahankan, yakni melalui bentuk koordinasi dan konsultasi antara penyidik dan jaksa selama proses penyidikan berlangsung. RKUHAP juga mengusulkan integrasi penyidikan dan penuntutan secara simultan melalui sistem digital yang terintegrasi dengan penetapan batas waktu yang tegas untuk setiap tahap guna menjamin kepastian hukum dan mempercepat penyelesaian perkara.<sup>43</sup> Salah satu pembaruan penting lainnya adalah pemberlakuan prinsip *dominus litis* dimana jaksa diberikan kewenangan untuk mengendalikan perkara sejak awal proses penyidikan.<sup>44</sup>

Untuk menjamin perlindungan hak-hak tersangka dan korban selama proses penyidikan, RKUHAP juga mengusulkan pembentukan Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP). Hakim ini akan berperan dalam mengawasi penggunaan upaya paksa oleh penyidik, seperti penangkapan dan penahanan, sehingga prinsip keadilan prosedural dapat tetap dijaga.<sup>45</sup> Dalam rangka mengatasi persoalan koordinasi antar lembaga, dibutuhkan pembentukan forum komunikasi dan evaluasi bersama antara penyidik dan penuntut umum.

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm. 98.

<sup>43</sup> Penjelasan Umum Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (RKUHAP), Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2023.

<sup>44</sup> *Ibid*.

<sup>45</sup> *Ibid*.

Forum ini akan menjadi ruang untuk menyamakan persepsi, mendiskusikan hambatan yang dihadapi, serta merumuskan solusi yang konstruktif. Pelatihan bersama secara berkala bagi aparatur penegak hukum dari kedua institusi. Tahap prapenuntutan memiliki peran yang krusial dalam memastikan transisi yang berkualitas dari proses penyidikan menuju penuntutan. Walaupun tidak diatur secara rinci dalam KUHAP, keberadaan dan implementasinya sangat mempengaruhi efektivitas penegakan hukum di Indonesia.<sup>46</sup>

Reformasi melalui RKUHAP diharapkan dapat menjawab berbagai persoalan yang ada dengan memberikan landasan hukum yang lebih jelas, sistem kerja yang lebih terkoordinasi, serta perlindungan yang lebih baik terhadap hak asasi manusia. Namun, keberhasilan reformasi ini sangat bergantung pada kesiapan sumber daya manusia, infrastruktur yang memadai, serta komitmen kuat dari seluruh aparatur penegak hukum untuk mewujudkan sistem peradilan pidana yang adil, cepat, dan terpercaya.

## Penutup

### 1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya maka dapat disimpulkan bahwa:

- a. Prapenuntutan dalam sistem peradilan pidana Indonesia memegang peran krusial sebagai filter kualitas sebelum perkara diajukan ke pengadilan. Namun, proses ini masih dihadapkan pada berbagai masalah, seperti ketidakjelasan regulasi, koordinasi yang lemah antara penyidik dan penuntut umum, serta ketidakpastian waktu penyelesaian. Kendala teknis seperti bolak-baliknya berkas perkara, ketidaklengkapan Berita Acara Pemeriksaan (BAP), dan ego sektoral semakin memperpanjang proses hukum, bertentangan dengan prinsip peradilan yang cepat dan sederhana. Akibatnya, hak-hak tersangka dan korban sering terabaikan, sementara kepercayaan masyarakat terhadap sistem hukum menurun.
- b. Pengaturan prapenuntutan dalam RKUHAP 2012 dan 2025 berpotensi menjamin keadilan dan mengurangi ketidakpastian hukum dalam proses peradilan pidana di Indonesia melalui beberapa langkah strategis. Pertama, RKUHAP menghilangkan terminologi "prapenuntutan" tetapi mempertahankan fungsinya dengan menguatkan koordinasi sejak tahap penyidikan melalui sistem digital terintegrasi dan penetapan batas waktu yang jelas. Kedua, penerapan prinsip *dominus litis* dan pembentukan Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) bertujuan meningkatkan akuntabilitas serta perlindungan hak tersangka dan korban. Namun, efektivitasnya masih bergantung pada tiga faktor kunci: (1) kejelasan regulasi dalam membatasi frekuensi pengembalian berkas, (2) harmonisasi kewenangan antara kejaksaan dan kepolisian, serta (3) kesiapan infrastruktur dan SDM aparatur penegak hukum. Dengan demikian, RKUHAP dapat menjadi solusi struktural bagi ketidakpastian hukum selama implementasinya konsisten dan didukung mekanisme pengawasan yang ketat. Berdasarkan hal tersebut formulasi yang diterapkan ialah yang mampu menggabungkan kejelasan prosedur

---

<sup>46</sup> *Ibid.*

dalam RKUHAP 2012 dengan inovasi teknologi dan perlindungan hak dalam RKUHAP 2025.

## 2. Saran

Terhadap analisis permasalahan dalam penelitian ini maka penulis menyampaikan saran sebagai berikut:

- a. Untuk memperbaiki proses prapenuntutan, diperlukan langkah-langkah strategis seperti penyempurnaan regulasi yang jelas tentang batasan waktu dan frekuensi pengembalian berkas, peningkatan koordinasi melalui forum konsultasi berkala antara penyidik dan penuntut umum, serta pelatihan bersama untuk menyamakan standar kelengkapan berkas. Selain itu, penerapan sistem informasi terpadu dan penegakan disiplin terhadap tenggat waktu dapat meningkatkan efisiensi. Dengan solusi ini, diharapkan prapenuntutan dapat berfungsi optimal sebagai penjaga kualitas dalam sistem peradilan pidana, sesuai dengan prinsip keadilan, kepastian hukum, dan perlindungan hak para pihak.
- b. Untuk memastikan pengaturan prapenuntutan dalam RKUHAP dapat mewujudkan keadilan dan kepastian hukum secara optimal, diperlukan serangkaian langkah implementasi yang komprehensif. Pertama, penguatan aspek regulasi harus dilakukan dengan mempertegas ketentuan mengenai sanksi bagi pelanggaran batas waktu penyelesaian berkas serta menetapkan pembatasan yang jelas terhadap frekuensi pengembalian berkas, idealnya maksimal 1-2 kali. Hal ini perlu dibarengi dengan pembangunan sinergi kelembagaan yang lebih solid melalui pembentukan forum koordinasi permanen antara kejaksaan dan kepolisian, dilengkapi dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) terpadu yang mengatur standarisasi kelengkapan berkas perkara.

## Daftar Pustaka

- Ady Thea DA, *Pembahasan RUU KUHAP Dimulai dari Nol*, terdapat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/a/pembahasan-ruu-kuhap-dimulai-dari-nol-lt6791d2f618bd4/>. Diakses terakhir pada 10 Februari 2025.
- Alfajri Firmansyah, "Tinjauan Hukum Kewenangan Jaksa Dalam Pemeriksaan Tambahan Menurut Asas Dominus Litis Berdasarkan KUHAP", *Jurisdictie*, Edisi No. 1 Vol. 2, 2020.
- Andi Wisnu Sudibyo dan Ade Saptomo, "problematika Hukum Prapenuntutan dalam Pengembalian Berkas Acara Pemeriksaan oleh Penuntut Umum kepada Penyidik", *Konstitusi : Jurnal Hukum, Administrasi Publik dan Ilmu Komunikasi*, Edisi No.1, Vol.2, 2025.
- Andin Wisnu Sudibyo dan Ade Saptomo, "Problematika Hukum Prapenuntutan dalam Pengembalian Berkas Acara Pemeriksaan oleh Penuntut Umum kepada Penyidik", *Konstitusi: Jurnal Hukum, Administrasi Publik, dan Ilmu Komunikasi*, Edisi Vol. 2 No. 1, 2025.
- Anggit Sinar Sitoresmi, "Sanksi Aparat Penegak Hukum yang Melanggar KUHAP Dalam Menanggulangi Kejahatan", Edisi No. 2 Vol. 8, 2018.
- Ericha Cahyo Maryono, "Kendala Yang Dihadapi Jaksa Penuntut Umum Untuk Melakukan Pra Penuntutan Dalam Rangka Proses Penuntutan Tindak Pidana Umum (Studi di

- Kejaksaan Negeri Kota Malang)", *Artikel Ilmiah*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2014.
- Hapni Harun, "Penerapan Asas *Contante Justitie* Terhadap Efisiensi Pelimpahan Berkas Perkara Dari Penyidik Kepada Penuntut Umum", *Pilar: Philosophia Law Review*, Edisi No. 2 Vol. 3, 2023.
- Humas UNEJ, *Pakar Hukum Pidana UNEJ Sebut Efisiensi Pra Penuntutan Belum Maksimal*, terdapat dalam <https://unej.ac.id/blog/2025/01/30/pakar-hukum-pidana-unej-sebut-efisiensi-pra-penuntutan-belum-maksimal/>. Diakses terakhir pada 10 Februari 2025.
- Ichsan Zikry dkk, *Prapenuntutan Sekarang, Ratusan Ribu Perkara Disimpan, Puluhan Ribu Perkara Hilang: Penelitian pelaksanaan mekanisme prapenuntutan di Indonesia sepanjang tahun 2012-2014*, Lembaga Bantuan Hukum, Jakarta, 2016.
- Johnny Lembong dan Tonny Rompis, "Persoalan Prapenuntutan Dalam Perkara Pidana Menurut KUHAP", *Lex Crimen*, Edisi No. 3 Vol. 9, 2020.
- M. Lukman Syarif, *Pengaturan Dan Praktik Prapenuntutan Dalam Penegakan Hukum Pidana Dihubungkan Dengan Pembaharuan Hukum Acara Pidana*, Tesis Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 2022.
- Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Medan Area, *Apa itu Prapenuntutan?*, terdapat dalam <https://mh.uma.ac.id/apa-itu-prapenuntutan>. Diakses terakhir pada 20 Desember 2024.
- Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Medan Area, *P-19 dan P-21 dalam Hukum Acara Pidana*, terdapat dalam <https://mh.uma.ac.id/p-19-dan-p-21-dalam-hukum-acara-pidana>. Diakses terakhir pada 20 Desember 2024.
- Mahkamah Konstitusi RI, *Permohonan Uji Ketentuan Prapenuntutan Diperbaiki*, terdapat dalam <https://www.mkri.id/index.php>, diakses terakhir pada 10 Februari 2025.
- Penjelasan Umum Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (RKUHAP), Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2023.
- Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER - 036/A/JA/09/2011 tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 130/PUU-XIII/2015.
- Raja Mohamad Rozi, "Revitalisasi Lembaga Pra Penuntutan Guna Menyokong Kepastian Hukum dan Keadilan dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia", *Rechtsvinding*, Edisi No. 1 Vol. 6, 2017.
- Rancangan Kitab undang-undang Hukum Acara Pidana Tahun 2025.
- Rofiq Hidayat, *Mendorong Pengaturan Asas Dominus Litis dalam RKUHAP*, <https://www.hukumonline.com/berita/a/mendorong-pengaturan-asas-dominus-litis-dalam-rkuhap-lt63a2df457374f/>. Diakses terakhir pada 15 Februari 2025.
- S. Sibagariang, *Problematika Penyidikan Menurut KUHP*, terdapat dalam <https://www.unja.ac.id/problematika-penyidikan-menurut-kuhaph>. Diakses terakhir pada 20 Desember 2024.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Ctk. Pertama, Raja Grafindo, Jakarta, 2013.
- Supriyadi Widodo Eddyono dan Erasmus Napitupulu, *Prospek Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam Pengawasan Penahanan Dalam Rancangan KUHAP*, Institute for Criminal Justice Reform, Jakarta, 2014.
- Suryani, "Pelaksanaan Koordinasi antara Penyidik dengan Jaksa Penuntut Umum dalam Penyelesaian Perkara Pidana", *Pranata Hukum*, edisi No. 1 Vol. 4, 2009.
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.