

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

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.¹ Pasal 30 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menyebutkan:²

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

¹ 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.

² Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

dilimpahkan ke pengadilan.³ 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.⁴ 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.

³ 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.

⁴ Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER – 036/A/JA/09/2011 tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum.

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.⁵ *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. Selain itu, tidak adanya batasan jumlah pengembalian berkas antara penyidik dan penuntut umum menyebabkan proses bolak-balik yang berlarut-larut bahkan hingga menyebabkan hilangnya bukti atau informasi penting yang diperlukan dalam persidangan.⁶

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.⁷ *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

⁵ 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.

⁶ S. Sibagariang, *Problematika Penyidikan Menurut KUHP*, terdapat dalam <https://www.unja.ac.id/problematika-penyidikan-menurut-kuhp>. Diakses terakhir pada 20 Desember 2024.

⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 130/PUU-XIII/2015.

tersangka dan mengabaikan prinsip *due process of law* sebagaimana termuat dalam Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).⁸

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.⁹ 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.

⁸ 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.

⁹ Anggit Sinar Sitoresmi, "Sanksi Aparat Penegak Hukum yang Melanggar KUHAP Dalam Menanggulangi Kejahatan", Edisi No. 2 Vol. 8, 2018, hlm. 73.

RKUHAP 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.¹⁰ 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.

¹⁰ Raja Mohamad Rozi, *Op. Cit*, hlm. 107.

Perbedaan lain terletak pada mekanisme pengawasan dan akuntabilitas. KUHAP dinilai lemah dalam mengatur pengawasan terhadap tindakan penyidik selama prapenuntutan, sehingga rentan terhadap penyalahgunaan wewenang. RCUHAP berupaya mengatasi hal ini dengan mempertegas sanksi bagi aparat penegak hukum yang melanggar prosedur, termasuk ketentuan batas waktu penyelesaian berkas dan kewajiban penyidik untuk mematuhi petunjuk jaksa.¹¹ Selain itu, RCUHAP juga mengatur standar bukti yang lebih jelas dalam tahap prapenuntutan, sehingga mengurangi subjektivitas dan perbedaan interpretasi antara penyidik dan penuntut umum. Dengan demikian, reformulasi ini bertujuan menciptakan kepastian hukum dan mencegah ketidakadilan terhadap tersangka.

RCUHAP juga memperkenalkan mekanisme kontrol yang lebih ketat melalui pengaturan tenggat waktu yang rigid. Dalam KUHAP, tidak ada batasan jumlah pengembalian berkas atau waktu maksimal untuk melengkapi berkas perkara, sehingga sering terjadi penundaan yang merugikan tersangka. RCUHAP mengatur bahwa penyidik wajib melengkapi berkas dalam waktu tertentu (misalnya 14 hari) setelah menerima petunjuk dari jaksa. Jika tidak dipenuhi, berkas perkara dapat dinyatakan tidak lengkap dan proses hukum dihentikan atau dikembalikan untuk penyempurnaan. Ini merupakan langkah progresif untuk menghindari praktik penyidikan yang berlarut-larut tanpa kejelasan.

¹¹ S. Sibagariang, *Loc. Cit.*

Selain itu, RKUHAP menekankan prinsip *due process of law* dan perlindungan hak asasi manusia (HAM) dengan lebih eksplisit. KUHAP tidak secara tegas mengatur hak tersangka untuk mendapatkan informasi tentang perkembangan prapenuntutan, sedangkan RKUHAP mengatur transparansi proses, termasuk kewajiban pemberitahuan kepada tersangka atau kuasa hukumnya. Reformulasi ini sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi dan UUD NRI 1945 yang menjamin hak atas peradilan yang adil. Dengan demikian, RKUHAP tidak hanya memperbaiki aspek prosedural tetapi juga memperkuat perlindungan hak-hak pihak yang terlibat dalam proses hukum.

Secara keseluruhan, reformulasi RKUHAP dalam tahap prapenuntutan mencerminkan upaya untuk menciptakan sistem peradilan pidana yang lebih efisien, adil, dan transparan. Perubahan-perubahan tersebut diharapkan dapat mengatasi kelemahan struktural dalam KUHAP, seperti kurangnya koordinasi, ketiadaan sanksi tegas, dan ketidakpastian hukum. Jika diimplementasikan dengan baik, RKUHAP dapat menjadi landasan bagi penegakan hukum yang lebih berkualitas dan berkeadilan di Indonesia.

Penyelesaian perkara pidana pada tahap pra-penuntutan harus dilakukan secara cermat dengan memperhatikan kelengkapan berkas baik dari segi formil maupun materil. Pertimbangan dalam penyelesaian perkara pidana bertujuan untuk memberikan kejelasan dan titik terang mengenai tindak pidana yang terjadi, sehingga mempermudah aparat penegak hukum dalam memproses hukum yang sedang berlangsung dan mencari kebenaran yang hakiki serta

memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang berperkara.¹² Atas uraian tersebut, maka terlihat jelas bahwa KUHAP belum menjamin secara penuh adanya keadilan dan kepastian hukum khususnya dalam proses prapenuntutan.

Reformasi dalam proses pra-penuntutan di sistem peradilan pidana Indonesia sangat penting untuk memastikan bahwa hak-hak tersangka dan korban terlindungi dengan baik. Melalui peningkatan koordinasi, penerapan teknologi informasi, dan edukasi mengenai hak-hak dalam proses peradilan, diharapkan proses pra-penuntutan dapat berjalan lebih transparan dan adil. Hal ini dilakukan dengan mengurangi penundaan dan hambatan dalam proses pra penuntutan, sehingga penanganan perkara pidana menjadi lebih cepat dan efektif.

Dari latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: **“REFORMULASI PENGATURAN PRA PENUNTUTAN DALAM RANCANGAN KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM ACARA PIDANA (RKHUP) UNTUK MENJAMIN KEPASTIAN HUKUM DAN KEADILAN PADA PROSES PERADILAN PIDANA”**

B. Rumusan Masalah

Adapun berdasarkan permasalahan sebagaimana telah diuraikan pada latar belakang, maka rumusan masalah atas permasalahan diatas yakni :

¹² Yulya Arisma, *Penyelesaian Perkara Pidana pada Tahap Pra Penuntutan (Studi Pada Kejaksaan Negeri Kisaran)*, skripsi Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2012, hlm. 21.

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?

C. Tujuan Penelitian

Adapun penelitian ini bertujuan untuk menjawab permasalahan sebagaimana telah dirumuskan pada rumusan masalah diatas, yakni:

1. Untuk menganalisis permasalahan penerapan prapenuntutan dalam proses peradilan pidana di Indonesia.
2. Untuk menganalisis pengaturan prapenuntutan dalam RKUHAP dapat menjamin ketidakpastian hukum dalam proses peradilan pidana di Indonesia.

D. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan tinjauan literatur yang telah penulis temukan berkaitan dengan penelitian yang mengkaji mengenai **“Pengaturan Reformulasi Pra Penuntutan Dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (RKUHAP) Untuk Menjamin Kepastian Hukum Dan Keadilan Pada Proses Peradilan Pidana”** terdapat beberapa penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini, yakni sebagai berikut:

No	Judul	Tahun	Penulis	Isi
1.	Pemeriksaan Tambahan oleh Penuntut Umum terhadap Tersangka	2023	Ryan Fani	Penulis dalam penelitian ini mengkaji

	dalam Pembaharuan Hukum Acara Pidana Dihubungkan dengan Mekanisme Prapenuntutan Sesuai Hukum Positif di Negara Indonesia			mengenai mekanisme dan permasalahan prapenuntutan di negara Indonesia serta mekanisme pemeriksaan tambahan dalam pembaharuan hukum acara pidana dihubungkan dengan permasalahan mekanisme prapenuntutan di negara Indonesia.
2.	Hubungan antara Penyidik dan Penuntut Umum dalam RKHUAP	2014	Andi Hamzah, dkk.	Penulis dalam penelitian ini mengkaji untuk mengetahui mengenai hubungan antara penyidik dan penuntut umum serta alasan pembentukan Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) dalam RKUHAP.
3.	Analisis Pelaksanaan Prapenuntutan dalam Penyelesaian Perkara Pidana Dikaitkan dengan Asas Peradilan Cepat, Sederhana dan Biaya Ringan	2018	Muhammad Aris Dianto dan Mulyadi Alrianto Tajuddin	Penulis dalam penelitian ini mengkaji untuk mengetahui bentuk koordinasi oleh jaksa dan penyidik dalam penyelesaian kasus pidana pada

				tahap prapenuntutan.
4.	<i>Judicial Scrutiny</i> melalui Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam RKUHAP	2022	Lovina dan Sustira Dirga	Penulis dalam penelitian ini mengkaji mengenai Konsep dan pelaksanaan pengawasan pengadilan (<i>judicial scrutiny</i>) dalam skala internasional, pengawasan pengadilan di Indonesia yang telah diterapkan melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), serta pengawasan pengadilan dalam Rancangan KUHAP yang berfokus pada peran Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP).
5.	Prapenuntutan dan Pidana Tambahan dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia	2018	Ricardo Johanis Rondonuwu	Penulis dalam penelitian ini mengkaji mengenai bagaimana prapenuntutan dalam UU Nomor 8 Tahun 1981

				tentang KUHAP dan bagaimana prapenuntutan dan pidana tambahan dalam UU Nomor 2 Tahun 2022 dan UU Nomor 16 Tahun 2004.
--	--	--	--	---

Berdasarkan tinjauan yang telah penulis dapatkan berkaitan dengan penelitian yang berhubungan dengan penelitian yang penulis kaji, Penelitian yang penulis lakukan adalah suatu pembaruan dari penelitian-penelitian sebelumnya. Dimana penelitian ini merupakan sebuah inovasi dan terdapat perbedaan hasil kajian dengan penelitian yang sudah terdahulu. Sebagaimana penelitian ini mengkaji mengenai apa permasalahan Pengaturan Reformulasi Pra Penuntutan Dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (RKUHAP) Untuk Menjamin Kepastian Hukum Dan Keadilan Pada Proses Peradilan Pidana di Indonesia.

E. Tinjauan Pustaka

1. Prapenuntutan

Prapenuntutan adalah mengembalikan berkas perkara kepada penyidik karena dinilai belum lengkap, disertai dengan petunjuk-petunjuk yang perlu dilakukan oleh penyidik. Hal ini diatur dalam Pasal 14 KUHAP yang menyebutkan bahwa prapenuntutan dilakukan jika ada kekurangan dalam penyidikan, dengan memperhatikan ketentuan Pasal 110 ayat (3) dan ayat (4), serta memberikan petunjuk untuk penyempurnaan penyidikan oleh penyidik. Menurut Pasal 110 ayat (3) KUHAP, jika penuntut umum

mengembalikan hasil penyidikan untuk dilengkapi, penyidik wajib segera melakukan penyidikan tambahan sesuai dengan petunjuk yang diberikan oleh penuntut umum.¹³

Dalam Ayat (4) menyatakan bahwa penyidikan dianggap selesai jika dalam waktu empat belas hari Penuntut Umum tidak mengembalikan hasil penyidikan, atau jika sebelum batas waktu tersebut berakhir sudah ada pemberitahuan dari Penuntut Umum kepada Penyidik mengenai hal tersebut. Sementara itu, Pasal 138 ayat (2) KUHAP menjelaskan bahwa jika hasil penyidikan ternyata belum lengkap, Penuntut Umum akan mengembalikan berkas perkara kepada Penyidik beserta petunjuk mengenai hal-hal yang perlu dilengkapi. Dalam waktu empat belas hari setelah berkas diterima, Penyidik harus mengembalikan berkas tersebut kepada Penuntut Umum.

Sebelum perkara memasuki tahap penuntutan di pengadilan yang berwenang, ada berbagai proses yang harus dilalui, salah satunya adalah tahap "prapenuntutan". Menurut penjelasan Pasal 30 ayat (1) huruf a UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, inti dari pasal tersebut adalah sebagai berikut:

“Penuntut umum melakukan prapenuntutan setelah mengetahui bahwa penyidik telah melakukan penyidikan untuk mengetahui perkembangan penyidikan melalui SPDP. Penuntut umum memeriksa berkas perkara tentang hasil penyidikan dari penyidik, menilai kelengkapannya, dan memberi petunjuk kepada penyidik

¹³ Rahardhan Gaza Sumarti, “Penerapan Pra Penuntutan oleh Penuntut Umum dalam Menerapkan Ketentuan Pasal 138 Undang Undang Hukum Acara Pidana (Studi di Kejaksaan Negri Jakarta Timur)”, *VerstekJurnal Hukum Acara, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret*, Edisi No. 3, Vol. 11, 2023, hlm. 425.

untuk menyelesaikan penyidikannya. Tujuannya untuk menentukan apakah perkaranya layak untuk dibawa pada tahap penuntutan.”

Secara umum, prapenuntutan dapat diartikan sebagai proses pengembalian berkas perkara oleh Penuntut Umum kepada penyidik, disertai dengan petunjuk mengenai hal-hal yang perlu dilengkapi.¹⁴ Istilah prapenuntutan juga diatur dalam Pasal 14 huruf b Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), yang menyatakan bahwa:

“Penuntut umum mempunyai wewenang: mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan Pasal 110 ayat (3) dan ayat (4), dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik.”

Pasal 110 ayat (3) dan ayat (4) yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 14 huruf b KUHAP menyatakan sebagai berikut :

(3) Dalam hal penuntut umum mengembalikan hasil penyidikan untuk dilengkapi, penyidik wajib segera melakukan penyidikan tambahan sesuai dengan petunjuk dari penuntut umum;

(4) Penyidikan dianggap telah selesai apabila dalam waktu empat belas hari penuntut umum tidak mengembalikan hasil penyidikan atau apabila sebelum batas waktu tersebut berakhir telah ada pemberitahuan tentang hal itu dari penuntut umum kepada penyidik.

Jika Penuntut Umum melakukan prapenuntutan dengan mengembalikan berkas yang belum lengkap, maka Penyidik diwajibkan untuk segera melaksanakan penyidikan tambahan sesuai dengan ketentuan Pasal 110 ayat (3) KUHAP. Waktu yang diberikan untuk melakukan prapenuntutan adalah 14 (empat belas) hari sejak Penyidik menerima

¹⁴ Angela A. Supit, “Prapenuntutan Dalam KUHAP dan Pengaruh Berlakunya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia”, *Jurnal Lex Crimen*, Vol. V, No. 1, 2016, hlm. 100.

berkas, sesuai dengan ketentuan Pasal 138 ayat (2) KUHP yang menyatakan sebagai berikut:

“Dalam hal hasil penyidikan ternyata belum lengkap, penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada penyidik disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi dan dalam waktu empat belas hari sejak tanggal penerimaan berkas, penyidik harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara itu kepada penuntut umum.”

Dalam proses prapenuntutan, Penuntut Umum memiliki beberapa langkah yang dapat dilakukan, antara lain:

- 1) Memantau perkembangan penyidikan;
- 2) Berkoordinasi dengan penyidik terkait penyidikan suatu perkara;
- 3) Memberikan perpanjangan penahanan;
- 4) Menerima dan memeriksa kelengkapan berkas perkara;
- 5) Memberikan petunjuk untuk melengkapi berkas perkara;
- 6) Memeriksa keabsahan penghentian penyidikan jika penyidikan dihentikan;
- 7) Menerima tanggung jawab atas tersangka dan barang bukti;
- 8) Melakukan pemeriksaan tambahan;
- 9) Menyusun konsep rencana dakwaan.¹⁵

¹⁵ Tim Penyusun Modul Badan Diklat Kejaksaan RI, *Modul Pra Penuntutan*, Badan Pendidikan dan Pelatihan Kejaksaan RI, Jakarta, 2019, hlm. 6

Setelah Penuntut Umum menerima hasil penyidikan yang lengkap dari penyidik, ia segera menentukan apakah berkas perkara tersebut memenuhi syarat untuk dilimpahkan ke pengadilan sesuai dengan ketentuan Pasal 139 KUHP. Jika Penuntut Umum berpendapat bahwa penyidikan sudah cukup untuk melanjutkan penuntutan, maka ia akan segera membuat surat dakwaan sesuai dengan ketentuan Pasal 140 ayat (1) KUHP. Namun, jika Penuntut Umum merasa bukti yang ada masih belum cukup, maka ada dua kemungkinan tindakan yang bisa diambil, yaitu mengembalikan berkas kepada penyidik untuk dilengkapi atau memutuskan untuk menghentikan penuntutan karena kurangnya bukti. Apabila berkas dikembalikan kepada penyidik, hal ini dapat memperlambat proses penyelesaian perkara, yang juga berdampak pada masa penahanan tersangka. Jika batas waktu penahanan telah terlewati, tersangka harus dilepas demi hukum dari penahanan, sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 24 ayat (4) KUHP.

2. Hukum Acara Pidana

Hukum acara atau hukum formal adalah seperangkat peraturan yang mengatur tata cara pelaksanaan dan penegakan hukum materiil. Fungsinya adalah untuk menyelesaikan permasalahan yang berkaitan dengan pelanggaran terhadap norma-norma hukum materiil melalui suatu proses yang mengikuti ketentuan yang tercantum dalam hukum acara.¹⁶

¹⁶ R. Abdoel Djamali, *Pengantar hukum Indonesia*, Ctk. Pertama, PT Raja Grafindopersada, Jakarta, 2011, hlm.193.

Menurut Moeljatno, hukum acara pidana adalah suatu cabang dari hukum yang berlaku di suatu negara yang mengatur prosedur dan ketentuan mengenai bagaimana ancaman pidana atas suatu tindak pidana dapat dijalankan, setelah ada dugaan atau penyelidikan terhadap seseorang yang diduga telah melakukan tindak pidana tersebut.

Menurut Bambang Poernomo, hukum acara pidana adalah sekumpulan peraturan yang mengatur proses pelaksanaan hukum pidana. Dalam pengertian yang lebih luas, hukum acara pidana mencakup peraturan-peraturan yang mengatur pelaksanaan proses pidana, termasuk juga peraturan lain yang berkaitan dengannya. Dalam pengertian yang lebih luas lagi, hal ini juga mencakup peraturan tentang alternatif jenis pidana.

Tujuan dari hukum acara pidana adalah sebagai berikut¹⁷:

- 1) Memberikan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, baik bagi tersangka maupun terdakwa;
- 2) Melindungi kepentingan hukum dan pemerintahan;
- 3) Melakukan kodifikasi dan unifikasi dalam hukum acara pidana;
- 4) Mencapai kesatuan dan keselarasan dalam tindakan aparat penegak hukum;
- 5) Mewujudkan hukum acara pidana yang sejalan dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945.

¹⁷ Romli Atmasasmita, *Sistem peradilan Pidana Kontemporer*, Ctk. Pertama, Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 35.

Adapun menurut Bambang Poernomo, tugas dan fungsi dari hukum acara pidana yakni¹⁸ :

- 1) Menyelidiki dan mengungkap kebenaran;
- 2) Menerapkan hukum dengan mengutamakan keadilan dalam setiap Keputusan;
- 3) Melaksanakan keputusan hukum dengan cara yang adil.

3. Teori Keadilan

Keadilan menurut hukum, yang sering disebut sebagai *legal justice*, merujuk pada keadilan yang telah ditetapkan oleh hukum dalam bentuk hak dan kewajiban. Pelanggaran terhadap keadilan ini akan ditegakkan melalui proses hukum. Dengan demikian, jika seseorang melanggar prinsip keadilan tersebut, mereka akan dikenakan hukuman melalui prosedur hukum atau penghukuman retributif.

Keadilan dapat dipahami sebagai kondisi di mana kebenaran moral tentang suatu hal, baik itu berkaitan dengan benda maupun individu, ditegakkan. Sebagian besar teori keadilan menilai konsep ini sebagai hal yang sangat penting. John Rawls, seorang filsuf politik terkemuka asal Amerika Serikat pada abad ke-20, menyatakan bahwa "Keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial, sebagaimana halnya kebenaran dalam sistem pemikiran."¹⁹ Namun, menurut banyak teori, keadilan seringkali belum tercapai, karena kenyataannya "kita tidak hidup di dunia

¹⁸ Bambang Poernomo, *Pola Dasar teori Asas Umum Hukum Acara Pidana*, Ctk. Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1988, hlm. 29.

¹⁹ John Rawls, *A Theory of Justice*, Edisi Kedua, OUP, Oxford, 1999, hlm.3.

yang adil." Banyak orang meyakini bahwa ketidakadilan harus dilawan dan dihukum, dan berbagai gerakan sosial serta politik di seluruh dunia berjuang untuk menegakkan keadilan. Meskipun demikian, keragaman teori tentang keadilan menunjukkan bahwa definisi yang jelas mengenai keadilan dan realitas ketidakadilan masih sulit ditemukan. Intinya, keadilan adalah menempatkan segala sesuatu pada tempatnya yang semestinya.

Berdasarkan berbagai definisi, dapat disimpulkan bahwa keadilan berkaitan dengan sikap dan tindakan dalam interaksi antar individu. Keadilan mengandung tuntutan agar setiap orang diperlakukan sesuai dengan hak dan kewajibannya, tanpa diskriminasi atau pilih kasih, melainkan dengan kesetaraan dalam perlakuan. John Rawls menyatakan bahwa keadilan membutuhkan keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan bersama. Ukuran keseimbangan tersebut, yang perlu ditentukan, itulah yang disebut sebagai keadilan.²⁰

Aristoteles membagi keadilan menjadi tiga jenis, yaitu keadilan distributif, komutatif, dan vendikatif:

- 1) **Keadilan distributif** adalah keadilan yang diterapkan secara proporsional dalam bidang hukum publik secara umum, yang mengatur pembagian hak dan kewajiban berdasarkan keadilan sosial.

²⁰ Darji Darmodiharjo dan Sidartha, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum (Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia)*, Ctk.Pertama, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2016, hlm. 161.

2) **Keadilan prosedural** merujuk pada mekanisme penentuan keadilan yang berfokus pada proses atau prosedur yang digunakan. Terdapat enam prinsip utama dalam keadilan prosedural, yaitu:

a. **Konsistensi:** Proses yang diterapkan harus konsisten dan tidak berubah-ubah.

b. **Minimalisasi bias:** Proses harus bebas dari pengaruh bias yang dapat mempengaruhi keputusan.

c. **Informasi yang akurat:** Keputusan harus didasarkan pada informasi yang benar dan jelas.

d. **Dapat diperbaiki:** Proses harus memungkinkan untuk adanya perbaikan jika terjadi kesalahan.

e. **Representatif:** Semua pihak yang terlibat harus memiliki kesempatan yang sama untuk diwakili dalam proses tersebut.

f. **Etis:** Proses yang diterapkan harus sesuai dengan prinsip-prinsip etika yang berlaku.

1) **Keadilan vendikatif** (*justitia vindicativa*) berkaitan dengan pemberian hukuman atau ganti rugi dalam kasus tindak pidana. Seseorang dianggap adil jika hukum memberikan hukuman yang setimpal dengan perbuatan pidana yang telah dilakukan, baik berupa pidana badan maupun denda.

- 2) **Keadilan Interaksional** merupakan keadilan yang menganut bahwa aspek penting dari keadilan yakni ketika seseorang berhubungan dengan pemegang kekuasaan ialah rasa hormat dan menghargai sebagai cerminan dari sensitivitas sosial kepada penguasa.
- 3) **Keadilan Retributif** yakni suatu perbuatan harus mendapatkan pembalasan yang setimpal dari apa yang telah seseorang lakukan untuk orang lain.
- 4) **Keadilan restoratif** adalah suatu pendekatan yang melibatkan semua pihak yang terkait dalam suatu kejahatan, dengan tujuan untuk bersama-sama mencari solusi dalam mengatasi dampak yang timbul akibat kejahatan tersebut serta implikasinya di masa depan. Secara lebih spesifik, keadilan restoratif dapat dipahami sebagai penyelesaian konflik dengan cara damai di luar proses pengadilan. Pendekatan ini berfokus pada pemulihan hubungan dan perbaikan dampak sosial daripada sekadar memberikan hukuman kepada pelaku.

4. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum merupakan salah satu tujuan utama dari hukum, yang juga berperan penting dalam mewujudkan keadilan. Kepastian hukum dapat dilihat sebagai upaya untuk memastikan bahwa setiap tindakan hukum, tanpa memandang siapa yang melakukannya, akan diperlakukan dengan cara yang sama. Kepastian hukum memberikan kemampuan kepada

setiap individu untuk memprediksi konsekuensi yang akan mereka hadapi jika melakukan tindakan hukum tertentu.

Kepastian hukum juga merupakan wujud nyata dari prinsip persamaan di hadapan hukum, yang menegaskan bahwa tidak ada diskriminasi dalam penerapannya. Istilah "kepastian" di sini memiliki hubungan erat dengan prinsip kebenaran, yang berarti kepastian hukum dapat dipahami secara tegas melalui pendekatan formal-legal.

Dengan adanya kepastian hukum, individu dapat bertindak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dan sebaliknya, hukum pun dapat diterapkan dengan jelas terhadap individu yang melanggar. Tanpa kepastian hukum, seseorang tidak akan memiliki pedoman yang jelas untuk bertindak. Dalam hal ini, Gustav Radbruch menegaskan bahwa kepastian hukum adalah salah satu tujuan utama dari hukum itu sendiri.

Menurut Gustav Radbruch, dalam teori kepastian hukum yang ia ajukan, ada empat hal penting yang saling terkait dengan makna kepastian hukum, yaitu sebagai berikut²¹:

1. Hukum merupakan sesuatu yang bersifat positif, yang berarti hukum terdiri dari peraturan perundang-undangan yang sah.
2. Hukum dibentuk berdasarkan kenyataan atau fakta yang ada, artinya hukum disusun berdasarkan keadaan yang terjadi dalam masyarakat.

²¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Ctk.Pertama, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hlm. 19.

3. Fakta yang ada dalam hukum harus dijelaskan secara tegas agar tidak menimbulkan kesalahan dalam penafsiran dan agar dapat diterapkan dengan tepat.
4. Hukum positif tidak boleh diubah secara sembarangan, untuk menjaga kesinambungan dan stabilitas hukum.

Dengan demikian, kepastian hukum adalah penerapan hukum yang sesuai dengan apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan, sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum yang berlaku dapat dilaksanakan secara efektif. Untuk memahami nilai-nilai yang terkandung dalam kepastian hukum, perlu diperhatikan bahwa nilai-nilai tersebut sangat berkaitan dengan instrumen hukum positif serta peran negara dalam mengimplementasikan hukum positif tersebut.

F. Definisi Operasional

1. Pengaturan

Secara umum, istilah "pengaturan" sering dipahami sebagai suatu proses penetapan norma, ketentuan, atau kebijakan untuk mengatur suatu hal.²² Namun, apabila ditelaah lebih jauh, pengaturan tidak hanya dimaknai sebagai proses menetapkan aturan secara formal, melainkan juga mencakup pengorganisasian, pembinaan, dan pengarahan terhadap objek yang diatur, agar berjalan sesuai dengan tujuan tertentu.

²² Retia Kartika Dewi, *Pengertian Hierarki dan Regulasi*, terdapat dalam https://www.kompas.com/skola/read/2023/12/04/203000269/pengertian-hierarki-dan-regulasi?utm_source=chatgpt.com, diakses terakhir pada 22 Juli 2025

Dalam konteks sistem hukum dan peradilan, pengaturan mencerminkan adanya intervensi negara atau lembaga berwenang dalam membentuk kerangka hukum dan institusional yang mengikat.²³ Pengaturan ini bisa berbentuk pembuatan peraturan perundang-undangan, penetapan standar prosedural, maupun pembentukan struktur kelembagaan.

Dengan demikian, pengaturan dapat diartikan sebagai upaya sistematis untuk menetapkan dan menata suatu bidang melalui norma, kebijakan, dan mekanisme operasional, demi mencapai keteraturan, kepastian, dan keadilan. Bentuk-bentuk pengaturan dapat mencakup legislasi atau pembentukan hukum, regulasi teknis, pedoman pelaksanaan, serta sistem pengawasan dan evaluasi.

2. Prapenuntutan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata "pra" berarti "sebelum". Sementara itu, "sebelum" adalah kata yang mengikat dan diikuti oleh kata berikutnya. Sedangkan kata "penuntutan" menurut KBBI merujuk pada hasil yang dituntut atau sesuatu yang diminta dengan tegas. Jika kata "pra" dan "penuntutan" digabungkan, maka terbentuklah kata "prapenuntutan", yang berarti sebelum penuntutan dilakukan.²⁴

²³ Hiskia Meiko Aunamula Panggabean, *Tinjauan Yuridis Atas Tugas-Tugas Notaris Sebelum Pelaksanaan Perjanjian Kredit Di Perbankan*, Tesis Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2014, hlm. 27.

²⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), *Kamus versi online/daring (dalam jaringan)*, terdapat dalam [Arti kata tuntutan - Kamus Besar Bahasa Indonesia \(KBBI\) Online](#). Diakses terakhir Pada 29 Desember 2024.

Menurut Moeljanto, prapenuntutan adalah langkah yang diambil oleh jaksa untuk memantau perkembangan penyidikan setelah menerima pemberitahuan dimulainya penyidikan dari penyidik.²⁵ Tujuannya adalah untuk memeriksa kelengkapan berkas perkara hasil penyidikan yang diterima dari penyidik, serta memberikan petunjuk yang diperlukan agar penyidik dapat menentukan apakah berkas perkara tersebut bisa dilanjutkan ke tahap penuntutan atau tidak. Proses ini mencerminkan prosedur yang mengatur kewenangan antara polisi dan jaksa.

Pada dasarnya, prapenuntutan merupakan langkah yang diambil oleh penuntut umum untuk memantau jalannya penyidikan, menerima kembali berkas perkara, memeriksa dan mengevaluasi berkas tersebut, serta memberikan arahan kepada penyidik untuk menyelesaikan berkas perkara yang sedang ditangani.²⁶

G. Metode Penelitian

Penelitian Hukum adalah proses analisa yang meliputi metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari gejala hukum tertentu, kemudian mengusahakan pemecahan atas masalah yang timbul.

²⁵ Moeljanto, *Hukum Acara Pidana*, Ctk. Pertama, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1981, hlm.1.

²⁶ Aristo M.A. Pangaribuan, Arsa Mufti, dan Ichsan Zikry, *Pengantar Hukum Acara Pidana di Indonesia*, Ctk Kedua, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm. 114.

1. Tipologi 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.²⁷ Adapun penelitian ini memperoleh data mengenai reformulasi prapenuntutan pada RKUHAP dengan melakukan kajian terhadap teori dan asas-asas hukum pidana untuk dapat menjelaskan mengenai reformulasi prapenuntutan dalam RKUHAP untuk menjamin keadilan dan kepastian hukum pada proses peradilan pidana berkaitan dengan permasalahan dalam pelaksanaan prapenuntutan dan pengaturan prapenuntutan dalam RKUHAP itu sendiri sebagai sebuah pembaharuan dan penyempurnaan mekanisme prapenuntutan.²⁸

Dari penjelasan di atas, diperlukan penggunaan metode penelitian hukum normatif untuk menyusun dan meneliti bagian pembahasan dalam proposal skripsi ini. Dalam metode penelitian hukum normatif, terdapat berbagai pendekatan yang memungkinkan peneliti untuk memperoleh informasi dari berbagai sudut pandang tentang isu yang sedang diteliti, dengan tujuan mencari inti dari permasalahan tersebut.

²⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Ctk. Pertama, Raja Grafindo, Jakarta, 2013, hlm. 13.

²⁸ Abdul kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*. Ctk. Pertama, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm.52.

2. Pendekatan Penelitian

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 KUHP, 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.

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.

3. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder melalui studi kepustakaan berupa sumber data yang diperoleh

dari bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang diantaranya yaitu :

a. Bahan Hukum Primer adalah bahan yang substansi/isi nya mengikat.²⁹

Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini yaitu UUD NRI 1945, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHP, RKUHP, Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER – 036/A/JA/09/2011 tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum.

b. Bahan hukum sekunder adalah materi yang menguraikan bahan hukum utama tanpa memiliki otoritas hukum yang mengikat. Dalam konteks penelitian ini, bahan hukum sekunder mencakup jurnal, literatur, dan temuan penelitian yang relevan dengan topik yang diteliti.

c. Bahan hukum tersier adalah sumber yang mendukung bahan hukum primer dan sekunder. Dalam konteks penelitian ini, sumber hukum tersier yang dimanfaatkan adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang diterapkan dalam penelitian ini adalah studi pustaka, yang melibatkan penelusuran buku, jurnal ilmiah,

²⁹ Tim Buku Pedoman Penulisan Tugas Akhir, *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Program Studi Hukum Program Sarjana (PSHPS)*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2015.

tulisan, dan sumber-sumber internet yang berkaitan dengan topik penelitian, yakni pengaturan prapenuntutan dalam Rancangan Kitab Undang- RKUHAP.

5. Analisis Data

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.³⁰

H. Kerangka Skripsi

BAB I PENDAHULUAN

Bab I akan menjelaskan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, orisinalitas penelitian, tinjauan pustaka, definisi operasional, metode penelitian dan kerangka skripsi.

BAB II TINJAUAN UMUM

Bab II akan menjelaskan mengenai tinjauan umum mengenai pengaturan Pra Penuntutan dalam Rancangan Kitab Undang- RKUHAP bersumber dari tinjauan Pustaka yang ada kaitannya dengan apa yang akan penulis uraikan pada bab-bab selanjutnya.

BAB III PEMBAHASAN

Bab III akan menjelaskan mengenai analisis penelitian dari berbagai data yang telah terkumpul sebelumnya. Terdapat 2 (dua) pembahasan yang akan diuraikan dalam bab ini. *Pertama*, permasalahan penerapan

³⁰ *Ibid*

prapenuntutan dalam proses peradilan pidana di Indonesia. *Kedua*, Pengaturan prapenuntutan dalam RKUHAP dapat menjamin ketidakpastian hukum dalam proses peradilan pidana di Indonesia.

BAB IV PENUTUP

Bab IV akan menjelaskan mengenai bagian penutup dari penelitian ini. Adapun dalam bab ini penulis akan mengambil suatu kesimpulan dari apa yang telah diteliti serta memberikan saran-saran agar penelitian yang telah dilakukan sebelumnya dapat disempurna.

