



Peran Dominus Litis Dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Atas Penghentian Perkara Pidana Pada Tahap Prapenuntutan

Bela Adinata¹, Andika Wijaya², Rizki Setyobowo Sangalang³

Fakultas Hukum, Universitas Palangka Raya, Indonesia¹⁻³

Email Korespondensi: belaadinata9@gmail.com

Article received: 01 Januari 2026, Review process: 12 Januari 2026

Article Accepted: 22 Maret 2026, Article published: 15 Mei 2026

ABSTRACT

Indonesia's criminal justice system is colored by functional differentiation between the police institution as investigators and the prosecutor's office as investigators and also as public prosecutors. The principle of dominus litis that places the prosecutor as the controller of the case poses its own challenges, especially related to the authority to terminate criminal cases that have entered the pre-prosecution stage. Several cases in Indonesia were able to be stopped by the police even though they had entered the pre-prosecution stage. This study aims to analyze the application of the principle of legal certainty in the termination of general criminal cases that have entered the pre-prosecution stage, as well as to examine the problem of disharmony of authority between investigators and public prosecutors. The research method used is normative legal research with a legislative and conceptual approach. The results of the study show that there is a mismatch between the principle of dominus litis which should give full control to the public prosecutor, and the practice of stopping cases by investigators even though the Notice of Commencement of Investigation (SPDP) has been sent to the prosecutor's office. This condition results in legal uncertainty and opens up space for abuse of authority. In addition, the absence of detailed regulations on the limits of the authority to terminate cases in the pre-prosecution stage weakens the implementation of the principle of legal certainty. Therefore, it is necessary to reconstruct regulations that affirm the authority of dominus litis in prosecutors while strengthening functional coordination between law enforcement in order to realize a modern and fair criminal justice system.

Keywords: Dominus Litis; Legal Certainty; Prosecutors; Termination of Case; Pre-Prosecution.

ABSTRAK

Sistem peradilan pidana Indonesia diwarnai oleh diferensiasi fungsional antara lembaga kepolisian sebagai penyidik dan kejaksaan sebagai Penyidik dan juga sebagai penuntut umum. Prinsip dominus litis yang menempatkan jaksa sebagai pengendali perkara menimbulkan tantangan tersendiri, khususnya terkait kewenangan penghentian perkara pidana yang telah memasuki tahap pra-penuntutan. Beberapa perkara di Indonesia mampu dihentikan oleh pihak kepolisian meski telah masuk pada tahap pra-penuntutan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerapan asas kepastian hukum dalam penghentian perkara pidana umum yang telah masuk tahap pra-penuntutan, serta mengkaji problematika disharmoni kewenangan antara penyidik dan penuntut umum. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan adanya ketidaksinkronan antara prinsip dominus litis yang seharusnya memberikan kontrol penuh kepada penuntut umum, dengan praktik penghentian perkara oleh penyidik meskipun Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan

(SPDP) telah dikirimkan ke kejaksaan. Kondisi ini mengakibatkan ketidakpastian hukum dan membuka ruang penyalahgunaan kewenangan. Selain itu, belum adanya pengaturan rinci mengenai batasan kewenangan penghentian perkara dalam tahapan pra-penuntutan memperlemah implementasi asas kepastian hukum. Oleh karena itu, perlu dilakukan rekonstruksi regulasi yang menegaskan kewenangan dominus litis pada jaksa sekaligus memperkuat koordinasi fungsional antar penegak hukum guna mewujudkan sistem peradilan pidana yang modern dan berkeadilan.

Kata kunci: Dominus Litis; Kepastian Hukum; Kejaksaan; Penghentian Perkara; Pra-Penuntutan.

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara hukum yang menjunjung tinggi supremasi hukum dan perlindungan hak asasi manusia, sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Dalam sistem peradilan pidana Indonesia, setiap perkara pidana idealnya diproses hingga tuntas berdasarkan asas legalitas penuntutan, yakni setiap perkara yang memenuhi unsur pidana wajib dituntut hingga memperoleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Hukum acara pidana (KUHP) bertujuan mencari kebenaran materiel secara tuntas dengan proses yang jujur dan adil, agar pelaku yang bersalah dapat dijatuhi pidana dan yang tidak bersalah dibebaskan. Namun, pada tahap *pra-penuntutan* (antara penyidikan dan penuntutan), sering terjadi kendala ketika berkas perkara bolak-balik antara Penyidik dan Penuntut Umum atau ketika penyidikan terhenti tanpa kejelasan. Kondisi ini menimbulkan *kekosongan hukum* yang mereduksi kepastian hukum, karena status hukum tersangka menjadi menggantung dan harapan korban akan keadilan tertunda. Penelitian MaPPI FHUI mengungkapkan adanya ratusan ribu perkara pidana umum yang “dipeti-eskan” – disidik berlarut-larut tanpa kejelasan kelanjutan – lantaran Penyidik terlambat atau tidak mengirim SPDP kepada Penuntut Umum. Tanpa SPDP, Penuntut Umum tidak mengetahui adanya penyidikan sehingga tidak dapat mengawasi prosesnya, membuka peluang terjadinya berbagai penyimpangan seperti kriminalisasi, penundaan perkara, hingga praktik *jual-beli* perkara. Keadaan ini jelas mengingkari asas kepastian hukum dan berpotensi menimbulkan ketidakadilan bagi para pihak.

Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) merupakan dokumen resmi yang menandai dimulainya tahap penyidikan dalam suatu perkara pidana. Surat tersebut berisi pemberitahuan dari Penyidik kepada Penuntut Umum yang menandakan bahwa telah dimulai penyidikan atas suatu peristiwa yang diduga tindak pidana. Ketentuan tersebut secara eksplisit terdapat dalam ketentuan Pasal 109 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, yang menentukan:

Dalam hal Penyidik telah mulai melakukan penyidikan suatu peristiwa yang merupakan tindak pidana, Penyidik memberitahukan hal itu kepada Penuntut umum.

Meskipun ketentuan tersebut tidak menyebut secara eksplisit nama “Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPD)”, namun praktik penegakan hukum pidana pada tahap penyidikan dan pra-penuntutan menyebut surat pemberitahuan

tersebut sebagai SPDP sebagai bentuk pelaksanaan Pasal 109 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Aturan teknis seperti Pasal 1 angka 16 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana juga mendefinisikan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan sebagai surat pemberitahuan kepada Kepala Kejaksaan tentang dimulainya penyidikan yang dilakukan oleh Penyidik Polri. Dengan demikian dapat dipahami bahwa surat pemberitahuan tersebut merupakan syarat formil awal yang menegaskan legalitas dimulainya proses penyidikan atas dugaan suatu perkara tindak pidana.

Kedudukan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan sangat penting dalam sistem peradilan pidana Indonesia karena menjadi titik awal koordinasi antara Penyidik dan Penuntut Umum. Secara teoritis Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan diterbitkan Penuntut Umum dapat mulai menjalankan fungsi kontrol dan pengawasan terhadap jalannya penyidikan. Doktrin hukum menekankan pentingnya mekanisme *check and balance* antara cabang kekuasaan, termasuk cabang kekuasaan penyidikan dan penuntutan. *Check and balance* antara Penyidik dan Penuntut Umum dalam menjalankan tugas dan fungsinya seyogyanya dilakukan sejak awal proses penanganan perkara. Selain itu Penuntut Umum mempunyai kedudukan strategis dalam sistem peradilan pidana. Penuntut Umum tidak hanya menunggu hasil akhir berkas perkara dari Penyidik, tetapi idealnya berperan aktif sejak tahap penyidikan. Karena berhasil tidaknya penuntutan ditentukan dengan berhasil tidaknya suatu penyidikan. Oleh karena itu Penuntut Umum harus berperan aktif memberikan petunjuk berupa masukan kepada Penyidik berkenaan dengan fakta materil perkara, karena hal ini menyangkut berhasil tidaknya pembuktian di persidangan.

Demi dapat mengatasi kesulitan yang dihadapi Penuntut Umum dalam mempertahankan dakwaan di pengadilan, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana diberlakukan memperkenalkan konsep pra-penuntutan. Konsep ini diatur dalam Pasal 14 huruf b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, di mana Penuntut Umum mempunyai wewenang mengadakan pra-penuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan Pasal 110 ayat (3) dan ayat (4), dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik.

Pra-penuntutan adalah mekanisme yang dirancang untuk memungkinkan Penuntut Umum memberikan petunjuk kepada penyidik agar penyidikan dapat dilengkapi sesuai dengan kebutuhan untuk memastikan bahwa dakwaan yang dilimpahkan ke Pengadilan didasarkan pada bukti yang kuat dan uraian peristiwa pidana yang komprehensif. Meski Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (yang biasanya dikenal dengan KUHAP) diberlakukan tidak secara eksplisit mendefinisikan pra-penuntutan, pengertiannya dapat dipahami dari pendapat ahli hukum Andi Hamzah. Andi Hamzah menyatakan bahwa pra-penuntutan adalah tindakan Penuntut Umum untuk memberikan petunjuk kepada Penyidik dalam rangka penyempurnaan penyidikan oleh Penyidik.

Dalam praktiknya, pra-penuntutan bertujuan untuk mengatasi kekurangan yang ada dalam berkas penyidikan sebelum perkara dilimpahkan ke Pengadilan

dalam bentuk surat dakwaan. Ketika Penuntut Umum menemukan bahwa hasil penyidikan dari Kepolisian belum memadai atau ada kekurangan tertentu, mereka dapat meminta Penyidik untuk melengkapi berkas perkara. Proses ini memastikan bahwa semua aspek formil dan materil perkara telah dipenuhi untuk mendukung dakwaan di Pengadilan.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana dan Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-36/A/JA/09/2011 tentang Standar Operasional Prosedur Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum, secara sederhana pra-penuntutan melibatkan beberapa tindakan penuntut umum, yaitu: (1) Mengikuti perkembangan penyidikan; (2) Menerima berkas perkara; (3) Mempelajari dan meneliti berkas perkara; (4) Memberikan petunjuk kepada Penyidik untuk melengkapi berkas perkara.

Berdasarkan Pasal 109 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, ketika Penyidik memulai penyidikan terhadap suatu perkara, Penyidik wajib memberitahukan proses penyidikan tersebut kepada penuntut umum. Pemberitahuan ini dilakukan dengan cara mengirimkan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP). Setelah Penyidik selesai melakukan penyidikan, Penyidik wajib menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Penuntut Umum. Ketentuan yang demikian diatur sebagaimana diatur dalam Pasal 110 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Penghentian perkara pidana khususnya perkara pidana umum pada tahap pra-penuntutan kerap menimbulkan permasalahan pada aspek asas kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan salah satu asas fundamental dalam sistem hukum yang menuntut adanya kejelasan, keteraturan, dan konsistensi dalam penerapan aturan hukum. Penghentian perkara pidana umum dapat menimbulkan permasalahan jika dikaitkan dengan tegaknya prinsip kepastian hukum. Permasalahan tersebut ialah tatkala penghentian perkara dilakukan tanpa alasan yang jelas dan objektif, tentu hal demikian menimbulkan permasalahan ketidakpastian hukum. Ketidakpastian ini tidak hanya merugikan pihak-pihak yang terlibat dalam perkara, tetapi juga dapat mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap integritas dan keadilan sistem peradilan pidana.

Permasalahan yang kerap ditimbulkan biasanya berkaitan dengan kewenangan penghentian perkara ketika Penyidik telah menyerahkan berkas perkara tersebut kepada Penuntut Umum. Masalah ini terjadi karena pra-penuntutan berada dalam perbatasan dua wilayah yang berbeda, yaitu diantara penyidikan dengan penuntutan. Ketika Penyidik memutuskan untuk menghentikan penyidikan pada tahap pra-penuntutan, timbul ketidakjelasan atau ketidakpastian terkait otoritas atau pihak yang berwenang untuk menghentikan perkara tersebut, apakah kewenangan itu berada pada Penyidik atau Penuntut Umum. Hal ini berpotensi menimbulkan perdebatan mengenai batas kewenangan antara kedua otoritas tersebut.

Kekaburan aturan hukum dalam permasalahan ini muncul akibat tidak adanya aturan yang jelas mengenai kewenangan antara Penyidik dari Kepolisian dan Penuntut Umum tatkala menghentikan perkara pada tahap pra-penuntutan.

Ketidakjelasan aturan hukum yang mengatur kewenangan tersebut menciptakan ambiguitas, yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penerapannya.

Padahal disisi lain, hukum pidana harus selalu menekankan pentingnya asas kepastian hukum guna menjamin perlindungan hukum terhadap harkat dan martabat manusia. Hukum pidana mengharuskan bahwa setiap tindakan aparat penegakan hukum harus didasarkan pada aturan dan prosedur yang jelas dan rigid (*wetmatigheid van bestuur*). Penghentian perkara pada tahap pra-penuntutan yang tidak mematuhi asas ini dapat dianggap sebagai bentuk penyalahgunaan kekuasaan yang pada akhirnya menimbulkan ketidakadilan. Oleh karena itu, hukum acara pidana di Indonesia dirasa perlu memiliki mekanisme yang jelas dan rigid dalam proses penghentian perkara khususnya dalam tahap pra-penuntutan, agar semua pihak dapat memahami alasan dibalik tindakan atau keputusan dihentikannya sebuah perkara pada tahap pra-penuntutan guna menjamin tegaknya kepastian hukum yang adil.

Berdasarkan seluruh uraian permasalahan kekaburan aturan hukum diatas, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tentang keterkaitan asas kepastian hukum dalam kaitannya dengan penghentian perkara pidana umum pada tahap pra- penuntutan. Dengan menelaah prinsip-prinsip dan aturan-aturan yang mengatur penghentian perkara pada tahap pra-penuntutan, penelitian ini berusaha untuk mengidentifikasi potensi ketidakpastian hukum dan memberikan preskripsi dalam mereformasi hukum acara pidana Indonesia kedepannya, khususnya reformasi hukum pada tahap pra-penuntutan. Oleh karena itu, fokus penelitian ini adalah: (1) menganalisis dasar rasional dan syarat-syarat penghentian penyidikan oleh Penyidik Polri setelah SPDP dikirim ke Kejaksaan (*post-SPDP*), serta (2) mengevaluasi penerapan asas kepastian hukum dalam praktik penghentian perkara pada tahap pra-penuntutan, guna merumuskan rekomendasi pembenahan ke depan.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (yuridis normatif) dengan sifat preskriptif. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), serta pendekatan kasus (*case approach*). Pada tahap pengumpulan bahan hukum, penelitian ini mengandalkan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang relevan (antara lain KUHAP, UU Kejaksaan, Peraturan Kepolisian), putusan pengadilan (misalnya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 130/PUU-XIII/2015 mengenai SPDP), serta yurisprudensi praperadilan terkait penghentian penyidikan. Bahan hukum sekunder diperoleh dari literatur hukum (buku teks), jurnal-jurnal akademik, pendapat pakar, dan hasil penelitian terdahulu yang membahas pra-penuntutan dan penghentian perkara.

Analisis bahan hukum dilakukan dengan metode analisis preskriptif, yaitu mengkaji aturan hukum dan konsep-konsep yang ada untuk menemukan koherensi antara norma dan praktik, serta memberikan solusi atas permasalahan yang diidentifikasi. Penelitian ini mencari kebenaran koherensi (*consistency*) alih-

alih kebenaran korespondensi (empiris), mengingat karakter normatifnya. Data yang terkumpul diolah dengan menelaah isu hukum tentang kewenangan penghentian perkara pada tahap pra-penuntutan dalam kerangka asas kepastian hukum. Hasil analisis kemudian digunakan untuk merumuskan argumentasi hukum dan rekomendasi pembaruan yang diharapkan dapat mempertegas peran *dominus litis* Jaksa dan meningkatkan kepastian hukum dalam penanganan perkara pidana.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penguatan konsepsi Dominus Litis bagi Aparat Penegak Hukum

Asas legalitas dalam penegakan hukum pidana mengamanatkan bahwa setiap tindak pidana harus diproses menurut hukum yang berlaku hingga tuntas (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Konsekuensinya, Penyidik dan Penuntut Umum berkewajiban melanjutkan penanganan perkara sepanjang terpenuhi ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Akan tetapi, dalam praktik, tidak semua perkara dapat atau patut dilanjutkan sampai persidangan. Sistem peradilan pidana modern mengakui perlunya kebijakan prioritas dalam penanganan perkara pidana. Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa keputusan untuk menghentikan atau meneruskan penuntutan semestinya mempertimbangkan prinsip *ultimum remedium*, yakni apakah penjatuhan sanksi pidana sebagai upaya terakhir memang diperlukan. Kebijakan penghentian perkara oleh penegak hukum mencerminkan penerapan terbatas dari asas oportunitas demi kemanfaatan hukum dalam kasus-kasus tertentu. Dengan kata lain, meskipun Indonesia secara formal menganut asas legalitas, dalam situasi tertentu penegak hukum dapat mempertimbangkan faktor kemanfaatan dan keadilan substantif sebelum memutuskan membawa perkara ke pengadilan.

Kebijakan *pra-penuntutan* diatur dalam KUHAP sebagai mekanisme checks and balances antara Kepolisian dan Kejaksaan. Pada tahap ini, setelah Penyidik mengirimkan SPDP, Penuntut Umum berperan memberikan petunjuk dan mengawasi penyidikan demi kesempurnaan berkas (P19) sebelum dinyatakan lengkap (P21). Idealnya, koordinasi erat antara Penyidik dan Penuntut Umum memastikan bahwa sebuah perkara yang tidak layak dilanjutkan ke penuntutan dapat terdeteksi sejak dini. Urgensi koordinasi ini menyangkut perlindungan hak tersangka dari penundaan proses yang berkepanjangan, serta hak korban untuk memperoleh kepastian penanganan laporannya. Sayangnya, kenyataan di lapangan menunjukkan banyak kasus macet pada tahap pra-penuntutan. Studi empiris oleh MaPPI tahun 2016 menemukan ratusan ribu perkara pidana umum tersimpan tanpa kejelasan kelanjutan ("*disimpan*") dan puluhan ribu perkara hilang dari sistem, akibat proses pra-penuntutan yang tidak efektif. Kasus-kasus ini ibarat "*ice box*" - dibiarkan beku tanpa keputusan formal. Tersangka berada dalam ketidakpastian apakah perkaranya akan dilimpahkan ke pengadilan atau tidak, bahkan bisa bertahun-tahun menyandang status tersangka tanpa kejelasan. Dari sisi korban, penantian akan keadilan menjadi terlalu lama, sehingga *justice delayed is justice denied*. Ketidakpastian berlarut-larut ini juga berdampak sistemik: perkara

yang menumpuk mengganggu efektivitas penegakan hukum pidana lainnya karena sumber daya terikat pada kasus-kasus tak tuntas.

Urgensi permasalahan di atas mendorong pentingnya evaluasi terhadap aturan dan praktik penghentian perkara pada tahap pra-penuntutan. Kekosongan hukum terlihat dari tidak adanya batas waktu maksimal penyidikan dalam KUHAP. Selama ini patokan waktu penyidikan hanya didasarkan pada lamanya masa penahanan tersangka atau daluwarsa perkara tertentu. Akibatnya, jika tersangka tidak ditahan dan perkara bukan tergolong daluwarsa singkat, penyidikan dapat berlangsung tanpa batas jelas. Sebagai perbandingan, dalam tindak pidana khusus korupsi, Pasal 40 UU KPK (UU No.19/2019) memberi kewenangan KPK menghentikan penyidikan/penuntutan jika dalam 2 tahun tidak selesai, yang secara implisit memberikan kepastian jangka waktu 2 tahun. Ketentuan serupa tidak ada untuk tindak pidana umum, sehingga kasus umum bisa berlarut-larut tanpa kepastian. Bahkan di KPK sekalipun, aturan “dapat menghentikan” setelah 2 tahun bersifat fakultatif, bukan kewajiban, sehingga bila KPK memilih terus menyidik lewat 2 tahun, ketidakpastian tetap muncul. Hal ini menggambarkan bahwa tanpa pengaturan tegas, asas kepastian hukum rentan terabaikan.

Selain ketiadaan batas waktu, ketidakjelasan mekanisme penghentian perkara pra-penuntutan juga tampak pada minimnya transparansi. Idealnya, ketika penyidikan tidak menemukan cukup bukti, Penyidik harus menerbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) secara formal agar status perkara jelas dan dapat dipertanggungjawabkan. Namun dalam praktik, didapati Penyidik kadang “menghentikan” penyidikan secara tidak resmi tanpa menerbitkan SP3. Tindakan informal semacam ini menyebabkan tersangka dan pelapor tidak mendapat pemberitahuan resmi, padahal Pasal 109 ayat (2) KUHAP mengharuskan pemberitahuan penghentian penyidikan kepada Penuntut Umum, tersangka/keluarga, dan korban/pelapor. Penghentian diam-diam jelas bertentangan dengan asas kepastian hukum dan akuntabilitas. Untuk itu, urgensi penegakan asas kepastian hukum menuntut adanya kerangka regulasi yang memastikan setiap keputusan menghentikan perkara dibuat secara *resmi, terbuka*, dan memenuhi syarat yang ditentukan hukum.

Istilah *dominus litis* merujuk pada pihak yang mengendalikan perkara dalam proses peradilan pidana. Dalam tradisi civil law, jaksa dianggap *dominus litis* karena memegang kewenangan penuh untuk menentukan apakah suatu perkara layak dituntut di pengadilan atau tidak. Konsep ini diakui pula dalam sistem Indonesia secara teoritis: Penuntut Umum sebagai pengendali perkara pidana. Posisi *dominus litis* Jaksa mulai terwujud sejak tahap pra-penuntutan melalui mekanisme SPDP. Dengan diterbitkannya SPDP, Penuntut Umum diberitahu sejak dini tentang adanya perkara yang disidik, sehingga dapat memantau jalannya penyidikan dan memberikan petunjuk demi kesempurnaan berkas. SPDP menempatkan Jaksa dalam posisi *driving seat* proses perkara, di mana koordinasi intensif antara Penyidik dan Penuntut Umum diharapkan menjembatani perbedaan sudut pandang mengenai kecukupan bukti dan langkah penanganan. Melalui doktrin *dominus litis* ini, idealnya tidak ada tindakan krusial atas perkara (seperti

penghentian) yang dilakukan sepihak tanpa sepengetahuan dan pertimbangan Jaksa.

Kenyataannya, peran *dominus litis* Jaksa pada tahap penyidikan umum masih kurang kuat secara normatif. KUHAP memberikan kewenangan menghentikan penyidikan kepada Penyidik (Pasal 109 ayat 2), sedangkan Jaksa tidak memiliki kewenangan eksplisit untuk menghentikan penyidikan perkara pidana umum. Penuntut Umum baru berwenang menghentikan penuntutan (bukan penyidikan) itupun dalam lingkup terbatas, misalnya karena *ne bis in idem*, tersangka meninggal, atau perkara telah kadaluwarsa (Pasal 140 ayat 2 KUHAP). Dalam hal berkas perkara tidak lengkap (P18/P19), Jaksa hanya dapat mengembalikan berkas disertai petunjuk dan menunggu Penyidik melengkapi. Jika Penyidik tak kunjung dapat melengkapi berkas hingga dua kali pengembalian, KUHAP tidak mengatur dengan jelas langkah selanjutnya; praksisnya perkara bisa *menggantung*. Jaksa *de facto* tidak bisa memaksakan perkara dihentikan meskipun menilai bukti tidak cukup. Ia hanya bisa merekomendasikan atau “membujuk” Penyidik untuk menghentikan penyidikan melalui petunjuk apabila dinilai memang tidak ada prospek kelanjutan (tidak cukup bukti, bukan tindak pidana, atau demi hukum). Rekomendasi semacam itu tidak mengikat secara hukum; keputusan akhir tetap di tangan Penyidik.

Situasi di atas menimbulkan masalah ketika terjadi ketidaksepakatan atau keragu-raguan. Di satu sisi, Penuntut Umum sebagai *dominus litis* merasa sebuah perkara tidak layak dilanjutkan ke penuntutan, tetapi di sisi lain Penyidik enggan menerbitkan SP3. Penyidik mungkin enggan menutup kasus karena khawatir dianggap kinerjanya buruk atau adanya tekanan pihak tertentu untuk terus menyidik. Akibatnya terjadi *deadlock*: perkara dibiarkan tanpa kejelasan status, Penuntut Umum tidak bisa menuntut ke pengadilan karena bukti dianggap belum cukup, namun Penyidik juga tidak menghentikan secara resmi. Hal ini tentu berimplikasi negatif pada kepastian hukum semua pihak. Tersangka terus berada dalam bayang-bayang status tersangka, sementara korban tidak tahu apakah keadilan akan ditegakkan. Dari perspektif *due process*, kondisi tersebut menunjukkan lemahnya kepemimpinan *dominus litis* Jaksa di tahap awal perkara.

Dalam mengatasi problem tersebut, perlu penegasan peran *dominus litis* Jaksa dalam kerangka regulasi. Salah satu wacana yang muncul adalah konsep *integrated investigation-prosecution*. Dalam Rancangan KUHAP, fungsi penyidikan dan penuntutan rencananya diintegrasikan sedari awal, mirip dengan sistem *common law* maupun yang diterapkan di KPK. Dengan model integrasi, Jaksa dilibatkan sejak penyidikan dimulai, sehingga memudahkan koordinasi dan pengendalian perkara secara menyeluruh. Gagasan lain adalah memperkuat koordinasi formal melalui Standar Operasional Prosedur (SOP) bersama Kepolisian-Kejaksaan untuk pengelolaan SPDP, pemberian petunjuk, hingga mekanisme penghentian perkara. SOP bersama ini dapat memastikan bahwa ketika Penyidik mempertimbangkan penghentian, Penuntut Umum ikut terlibat memberikan persetujuan atau masukan, sehingga keputusan menghentikan menjadi keputusan bersama yang akuntabel. Esensi *dominus litis* adalah kontrol dan akuntabilitas; karena itu, apapun modelnya (integrasi penuh atau koordinasi

intensif), tujuan akhirnya untuk mencegah kekosongan tanggung jawab dalam penghentian perkara. Dengan penegasan *dominus litis*, diharapkan tidak ada lagi kasus yang terkatung-katung karena masing-masing instansi menunggu langkah pihak lain. Jaksa, sebagai pengendali perkara, semestinya diberikan peran lebih dalam menyudahi perkara yang memang tidak layak berlanjut, tentu dengan mekanisme check and balance agar tetap objektif dan proporsional.

Penguatan konsep *dominus litis* sangat penting untuk mengatasi ketidakjelasan kewenangan antara Penyidik dan Penuntut Umum dalam sistem peradilan pidana Indonesia. Selama ini, Jaksa secara teoritis disebut sebagai pengendali perkara, namun kewenangan formal untuk menghentikan penyidikan tetap berada di tangan Penyidik. Akibatnya, tidak jarang perkara pidana mengalami stagnasi karena Penyidik enggan mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) meskipun bukti tidak cukup. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum yang merugikan tersangka maupun korban. Dengan memberikan peran yang lebih kuat kepada Jaksa, misalnya kewenangan formal untuk turut menentukan penghentian penyidikan pasca-SPDP, maka prinsip *due process of law* dan asas kepastian hukum dapat ditegakkan secara lebih efektif.

Selain penguatan melalui revisi KUHAP, aspek koordinasi antar lembaga juga harus dibenahi. Mekanisme pra-penuntutan yang selama ini berjalan seringkali tidak efektif karena masing-masing institusi berpegang pada domain kewenangan sendiri. Oleh karena itu, dibutuhkan Standard Operating Procedure (SOP) bersama antara Kepolisian dan Kejaksaan mengenai pengelolaan SPDP, pemberian petunjuk, hingga penghentian perkara. Dengan prosedur bersama, keputusan penghentian tidak lagi bersifat sepihak, tetapi merupakan hasil koordinasi yang lebih transparan, akuntabel, dan dapat dipertanggungjawabkan. Lebih jauh, penguatan *dominus litis* dapat didukung dengan pengembangan sistem informasi terpadu yang memungkinkan Jaksa memantau perkembangan penyidikan secara *real-time*.

Pada akhirnya, penguatan *dominus litis* akan membawa dampak positif tidak hanya bagi tersangka dan korban, tetapi juga bagi sistem peradilan pidana secara keseluruhan. Dengan posisi Jaksa sebagai pengendali perkara yang lebih tegas, maka penghentian perkara pidana dapat lebih konsisten dengan prinsip keadilan substantif. Hal ini melindungi hak tersangka dari status hukum yang berlarut-larut, sekaligus memberikan kepastian kepada korban bahwa laporannya ditangani secara serius. Dalam jangka panjang, penguatan *dominus litis* akan meningkatkan kepercayaan publik terhadap aparat penegak hukum, memperkuat akuntabilitas, serta mengurangi praktik-praktik penyalahgunaan kewenangan dalam proses penghentian perkara.

Kepastian Hukum dalam Proses Penghentian Pra-Penuntutan

Asas kepastian hukum merupakan salah satu pilar fundamental dalam sistem hukum, tidak terkecuali dalam proses pra-penuntutan perkara pidana. Kepastian hukum mengandung arti bahwa hukum harus ditegakkan secara tegas,

jelas, dan dapat diprediksi, sehingga setiap orang mendapatkan jaminan perlindungan atas hak-haknya secara adil.

Dalam konteks penegakan hukum pidana, kepastian hukum menuntut agar prosedur dan tahapan penanganan perkara diatur dengan aturan yang jelas, tidak sewenang-wenang, dan konsisten diterapkan oleh aparat penegak hukum. Bahkan prinsip ini dipositifkan dalam ketentuan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil”. Oleh karena itu, pada tahap pra-penuntutan yang merupakan penghubung antara penyidikan dan penuntutan, asas kepastian hukum harus menjadi pedoman utama agar proses berjalan transparan, akuntabel, dan tidak berlarut-larut demi melindungi hak tersangka, korban, maupun kepentingan masyarakat luas.

Pra-penuntutan dalam hukum acara pidana Indonesia adalah tahap setelah Penyidik menyelesaikan hasil penyidikannya dan menyerahkan berkas perkara kepada Penuntut Umum untuk diteliti kelengkapannya. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana sendiri tidak menyebut definisi pra-penuntutan secara eksplisit dalam ketentuan umum, namun konsep tersebut melekat pada fungsi dan hubungan koordinasi antara Penyidik dan Penuntut Umum yang diatur dalam Pasal-Pasal substansi Undang-undang tersebut. Pra-penuntutan secara implisit Pasal 14 huruf b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana yang memberikan wewenang kepada Penuntut Umum untuk mengadakan pra-penuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari Penyidik. Selain daripada itu, Pasal 138 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana menentukan bahwa apabila Penuntut Umum berpendapat penyidikan belum lengkap, Penuntut Umum mengembalikan berkas disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi dan dalam waktu 14 (empat belas hari) sejak tanggal penerimaan berkas, Penyidik harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara itu kepada Penuntut Umum. Aturan tenggat waktu 14 (empat belas hari) hari tersebut dimaksudkan sebagai jaminan kepastian hukum agar proses pra-penuntutan tidak berlarut-larut dengan adanya batas waktu. Sehingga harapannya koordinasi fungsional antara Penyidik dan Penuntut Umum berjalan efektif dan efisien.

Secara teoritis, asas kepastian hukum di tahap pra-penuntutan bertujuan memastikan penanganan perkara pidana berlangsung efisien tanpa mengesampingkan keadilan. Menurut doktrin klasik dalam ilmu hukum, terdapat tiga tujuan hukum yang mendasar, yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Namun dalam konteks peradilan pidana, kepastian prosedural diperlukan untuk mendukung tegaknya *due process of law*. Dengan demikian, memaknai kepastian hukum haruslah dipahami sebagai “kepastian hukum yang adil”.

Di Indonesia, asas kepastian hukum juga sejalan dengan asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Asas tersebut menekankan bahwa perkara pidana harus ditangani secara tepat waktu dan efisien, sehingga para pihak tidak dirugikan oleh proses hukum yang berlarut-

larut. Menurut Andi Hamzah, peraturan perundang-undangan dalam menentukan tenggat waktu semestinya menggunakan istilah yang pasti dan konkrit, seperti “24 jam”, “7 hari”, dan sebagainya. Penggunaan istilah yang pasti dan konkrit tersebut lebih baik daripada frasa ambigu seperti “secepatnya” atau “sesegera mungkin”. Pendapat Andi Hamzah ini menegaskan bahwa rumusan aturan yang jelas dan tegas akan memberikan kepastian hukum yang lebih baik dalam praktik mencegah penafsiran yang berbeda-beda, yang pada akhirnya menimbulkan disparitas, ketidakpastian hukum dan pada akhirnya pula menimbulkan ketidakadilan.

Dalam kerangka sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*), asas kepastian hukum menuntut adanya *checks and balances* antar aparat penegak hukum pada tahap prapenuntutan. Pemisahan fungsi penyidikan oleh Penyidik dan penuntutan oleh Penuntut Umum dalam hukum acara pidana Indonesia didasarkan pada konsep *differentiation of function* yang bertujuan menghindari tumpang tindih kewenangan. Dengan model konsep yang demikian, idealnya kepastian hukum dijaga melalui pengawasan fungsional. Undang-undang menentukan bahwa setelah menerima berkas dari Penyidik, Penuntut Umum harus segera menentukan apakah berkas telah memenuhi syarat untuk dilimpahkan ke Pengadilan. Frasa “segera menentukan” tersebut merupakan perwujudan kepastian hukum bagi tersangka dan korban, karena tersangka berhak segera mengetahui apakah ia akan didakwa di Pengadilan yang berkaitan dengan persiapan pembelaan, sedangkan korban berhak memperoleh kepastian apakah perkaranya akan dituntut di muka Pengadilan.

Praktik koordinasi yang erat dan efektif antara Penyidik dan Penuntut Umum sangat diperlukan selama tahap pra-penuntutan untuk menjaga kepastian hukum. Oleh karena itu diperlukan *integrated investigation-prosecution*, di mana Penuntut Umum dilibatkan sejak tahap awal penyidikan. Keterlibatan awal tersebut bisa berbentuk koordinasi yang intens dan memberikan petunjuk, sehingga harapannya perbedaan sudut pandang antara Penyidik dan Penuntut Umum dapat dijumpai sedini mungkin. Gagasan ini muncul karena Penyidik dan Penuntut Umum sering kali berbeda perspektif mengenai cukup-tidaknya alat bukti untuk memenuhi unsur pidana, sehingga berkas dikembalikan untuk dilengkapi sesuai perspektif Penuntut Umum.

Perbedaan tersebut jika tidak dilakukan koordinasi dan komunikasi yang baik akan mereduksi kepastian hukum, karena berakibat pada perkara menjadi terbengkalai. Oleh karena itu pentingnya koordinasi dan komunikasi bukan sekadar kirim-terima berkas seperti “kotak pos”, tetapi interaksi dialogis antara Penyidik dan Penuntut Umum dapat mempercepat kepastian penanganan perkara. Dalam rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, konsep pra-penuntutan digantikan mengintegrasikan fungsi penyidikan-Kejaksaan, sehingga Penuntut Umum dapat serta merta memantau sejak awal penyidikan seperti di negara yang menganut *common law system* atau seperti di Komisi Pemberantasan Korupsi.

Selain melalui sistem integrasi, kepastian hukum dalam pra-penuntutan juga dapat ditegakkan melalui batasan terhadap masa penahanan tersangka. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana mengatur jangka waktu penahanan pada tingkat penyidikan dan penuntutan secara limitatif, yaitu

penahanan oleh penyidik selama 20 hari dan dapat diperpanjang oleh Penuntut Umum selama 40 hari. Secara implisit aturan ini memaksa proses pra-penuntutan berjalan dalam koridor waktu yang telah ditentukan. Apabila masa penahanan dan masa perpanjangan penahanan telah habis, sedangkan berkas perkara belum lengkap, Penyidik harus memilih untuk melepas tersangka demi hukum (tanpa menggugurkan perkara) atau segera melimpahkan berkas apapun kondisinya. Dengan demikian, *detention time limits* tersebut menjadi salah satu alat untuk memastikan bahwa tersangka tidak ditahan tanpa jangka waktu yang tidak pasti.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa asas kepastian hukum di tahap pra-penuntutan idealnya diwujudkan melalui aturan prosedural yang jelas, pelaksanaan yang konsisten, dan koordinasi yang efektif. Hukum acara pidana berfungsi memberikan *legal certainty* agar tersangka maupun korban mengetahui dengan pasti pada setiap tahapan, apakah penyidikan sudah lengkap, kapan perkara dilimpahkan, dan apakah perkara harus dihentikan jika tidak memenuhi persyaratan tertentu. Asas kepastian hukum tidak dapat dipisahkan dari asas keadilan. Mahkamah Konstitusi dalam berbagai putusannya kerap menekankan bahwa kepastian hukum harus pula berkeadilan. Artinya aturan yang pasti harus menjamin rasa keadilan yang substantif, bukan sekadar kepastian prosedural belaka. Antara keadilan dan kepastian hukum harus berjalan secara beriringan. Asas kepastian hukum memberikan koridor *rule of law* yang tegas, tetapi tujuan akhirnya harus bermuara pada tegaknya keadilan dalam penanganan suatu perkara pidana.

Ketidakpastian hukum masih kerap kali terjadi dalam praktik penghentian penyidikan di tahap pra-penuntutan. Meskipun secara aturan telah terdapat syarat-syarat *rigid* penghentian penyidikan sebagaimana dijelaskan pada sub bab sebelumnya, secara praktik kerap menghadapi permasalahan yang mengakibatkan kepastian hukum tidak tercapai. Penghentian penyidikan pada dasarnya adalah tindakan hukum yang mengakhiri proses penyidikan sebelum perkara dilimpahkan ke penuntutan. Berdasarkan Pasal 109 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana terdapat tiga alasan sah bagi Penyidik untuk menghentikan penyidikan, yaitu: tidak terdapat cukup bukti; peristiwa tersebut bukan tindak pidana; atau penghentian demi hukum (misalnya tersangka meninggal dunia, terjadi *nebis in idem*, atau perkara telah daluwarsa).

Di luar alasan tersebut secara hukum tidak dibenarkan menghentikan penyidikan. Aturan penghentian penyidikan yang *rigid* dimaksudkan untuk memberi batasan yang jelas kapan sebuah perkara boleh ditutup, sehingga mencegah penghentian penyidikan yang sewenang-wenang dan pada akhirnya melanggar hak atas keadilan pihak yang berkepentingan. Dengan adanya ketentuan Pasal 109 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana tersebut, penegak hukum memiliki kaidah-kaidah yang berasaskan kepastian, bahwa hanya perkara dengan kriteria tertentu yang tidak layak dilanjutkan dan dapat boleh dihentikan penyidikannya.

Namun terdapat kesenjangan antara aturan dan realitas yang berujung pada ketidakpastian hukum. Pertama, kerap kali penyidikan dihentikan secara tidak resmi dan dibiarkan tanpa kejelasan status. LBH Jakarta dan MaPPI FHUI

mengungkap banyaknya “perkara diendapkan” pada tahap pra-penuntutan. Dalam kurun waktu 2012–2014, ditemukan sekitar 255.618 perkara (dari ±645 ribu perkara yang disidik polisi) yang tidak pernah diberitahukan perkembangan penyidikannya kepada Penuntut Umum. Artinya, ratusan ribu kasus sedang disidik, tetapi tidak jelas kelanjutannya karena Penyidik tidak mengirim Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) kepada Penuntut Umum. Tanpa Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP), Penuntut Umum tidak dapat mengawasi penyidikan tersebut karena tidak mengetahui sedang dilakukan penyidikan. Akibatnya menimbulkan permasalahan yang cukup serius atas ketiadaan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP). Ketidadaan kejelasan apakah suatu perkara akan dilimpahkan atau tidak merupakan bentuk pengingkaran terhadap kepastian hukum.

Ichsan menjelaskan implikasi dari penyidikan yang tidak diberitahukan. Menurutnya penyidikan tanpa pengawasan Penuntut Umum membuka peluang terjadinya berbagai penyimpangan. Mulai dari penangkapan yang salah, kriminalisasi, penyiksaan, *undue delay*, korupsi peradilan, hingga jual-beli perkara. Semua masalah tersebut merupakan wujud ketidakpastian hukum yang pada akhirnya menimbulkan ketidakadilan. Hal ini tidak terlepas dari diskresi yang dimiliki oleh Penyidik tanpa mekanisme control yang baik.

Idealnya Penyidik yang mendapati perkara tidak cukup bukti harus menerbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) secara formal demi kejelasan status dan tegaknya kepastian hukum, bukan melakukan penghentian penyidikan secara informal yang tidak menerbitkan surat secara khusus (SP3). Penghentian penyidikan yang keliru atau tidak sesuai aturan yang demikian sering disebut juga *ice box*, di mana sebuah perkara dibiarkan saja seperti “dipeti eskan”. Selain daripada itu, temuan penelitian juga menunjukkan bahwa pada praktiknya Penyidik sering kali tidak memenuhi petunjuk Penuntut Umum dan kesulitan mengungkap suatu kasus. Hingga akhirnya sebuah perkara dibiarkan begitu saja.

Menurut Adery Ardhan (MaPPI FHUI) permasalahan ini disebabkan adanya kesenjangan pemahaman antara Penyidik dan Penuntut Umum. Penuntut Umum memberi petunjuk tambahan yang tidak mampu dipenuhi oleh Penyidik, lalu berkas bolak-balik berkepanjangan. Jika dihadapkan hal demikian, tindakan menghentikan perkara merupakan suatu yang tidak *fair*. Konsekuensi jika tetap menghentikan perkara, maka tersangka tidak bebas sepenuhnya dari status tersangkanya dan dirinya tidak mendapatkan kepastian. Korban pun tidak mendapat kejelasan apakah akan ada keadilan. Ketidakpastian hukum demikian menimbulkan ketidakpercayaan publik pada penegakan hukum.

Terdapat contoh putusan Pengadilan yang dapat menggambarkan efek ketidakpastian hukum dalam penghentian penyidikan dan bagaimana mekanisme koreksi dilakukan. Contoh putusan tersebut ialah putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 84/Pid.Pra/2016/PN.Mdn (putusan praperadilan) yang mengungkap penghentian penyidikan pada perkara Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) yang kontroversial. Dalam perkara tersebut, Penyidik Polresta Medan menerbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) dengan alasan tidak terpenuhinya *mens rea* (niat jahat) tersangka dan penyidikan sudah berlarut-

larut, sehingga demi kepastian hukum, perkara tersebut ditutup dengan cara dilakukan penghentian penyidikan.

Akan tetapi, Hakim pra-peradilan menilai alasan tersebut tidak sah menurut hukum. Pertama, tidak terpenuhinya unsur *mens rea* bukan alasan yang tercantum dalam Pasal 109 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana untuk menghentikan penyidikan. Kedua, penghentian penyidikan dengan dalih “demi kepastian hukum tersangka” dan disisi lain penyidikan belum maksimal adalah hal yang keliru. Hal demikian justru menimbulkan ketidakpastian dan ketidakadilan bagi korban yang laporannya dihentikan. Terungkap juga fakta bahwa dalam prosesnya penyidikan, Penyidik mengabaikan petunjuk Penuntut Umum yang meminta pemeriksaan saksi tambahan untuk menguatkan unsur kesengajaan.

Dalam putusan tersebut, Hakim menyimpulkan Penyidik terburu-buru menutup perkara, sehingga melalui putusan pra-peradilan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) tersebut dibatalkan dan Penyidik diperintahkan melanjutkan penyidikan sesuai petunjuk Penuntut Umum. Dari perkara ini dapat dipahami bahwa mekanisme pra-peradilan berperan penting sebagai *control of legality* atas Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SPR), sehingga apabila penghentian dilakukan tidak berdasarkan alasan sah, pra-peradilan dapat memulihkan proses demi tegaknya kepastian hukum dan keadilan.

Mekanisme pra-peradilan sebagaimana diatur Pasal 77 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana memberikan hak kepada pihak berkepentingan (termasuk pelapor atau korban) untuk menguji sah atau tidaknya penghentian penyidikan. Dari perspektif kepastian hukum, pra-peradilan merupakan *double-edged sword*, dimana pada satu sisi menjamin kepastian prosedural bahwa setiap penghentian penyidikan dapat diuji keabsahannya untuk mencegah suatu perkara dihentikan sewenang-wenang dan di sisi yang lain, pra-peradilan dapat menambah tahapan dan waktu yang berlarut-larut dan berimplikasi menunda kepastian keputusan akhir, apakah penyidikan tersebut dilanjutkan atau tidak.

Namun secara umum, keberadaan pra-peradilan membawa kemaslahatan untuk menjaga akuntabilitas keputusan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3). Terdapat banyak perkara besar di Indonesia, di mana pra-peradilan digunakan untuk menganulir Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3). Misalnya pada perkara Nurhayati, di mana seorang pelapor korupsi justru ditetapkan tersangka dan perkaranya berlarut-larut. Penyidik akhirnya mengambil langkah menerbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) dengan alasan tidak cukup bukti dan demi keadilan karena ia sebagai *whistleblower*. Hal ini tidak terlepas dari akibat adanya tekanan publik, sehingga Penyidik memberikan kepastian dengan menghentikan penyidikan dan Nurhayati bebas dari sangkaan.

Perkara “hilang” pada tahap pra-penuntutan juga patut disoroti. Penelitian LBH/MaPPI mencatat sekitar 44.273 perkara dari ±353 ribu berkas yang sudah diterima Penuntut Umum dalam kurun waktu tahun 2012–2014 ternyata tidak pernah sampai ke Pengadilan. Peristiwa yang demikian dapat dikatakan perkara telah “hilang”. Hal yang dimaksud “Hilang” maksudnya tidak jelas status akhirnya

sebuah perkara, apakah dilakukan penghentian penyidikan oleh Penyidik setelah dikirim kepada Penuntut Umum ataukah Penuntut Umum menerbitkan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan (SKP2). Peneliti menyimpulkan angka besar ini disebabkan pola koordinasi yang tidak efektif dan adanya kesenjangan antara Penyidik dan Penuntut Umum.

Salah satu penyebab yang utama ialah Penyidik tidak mampu memenuhi petunjuk Penuntut Umum sehingga berkas tidak P21 Penyidik juga tidak menghentikan secara resmi sebuah perkara pidana dan Penyidik justru menggantung perkara tersebut. Seharusnya apabila Penyidik tidak dapat memenuhi petunjuk Penuntut Umum, Penyidik harus secara *fair* menghentikan perkara tersebut. Permasalahan ini menimbulkan akibat yang cukup serius. Akibatnya terdapat ribuan “perkara hilang” atau mangkrak yang pada akhirnya mereduksi kepastian hukum dan mencederai hak-hak pencari keadilan. Secara sistemik, hal ini juga berimplikasi pada beban administrasi perkara yang laten, statistik penanganan perkara menjadi tidak akurat, dan kepercayaan masyarakat turun.

SIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan dua hal pokok. **Pertama**, secara normatif **penyidik Kepolisian hanya dapat menghentikan penyidikan perkara pidana umum (yang sudah dikirim SPDP ke Kejaksaan) apabila terpenuhi alasan rasional sesuai ketentuan hukum yang berlaku**. Alasan penghentian tersebut meliputi syarat formil dan materiil yang telah diatur secara limitatif dalam Pasal 109 ayat (2) KUHAP, yaitu: tidak cukup bukti, bukan merupakan tindak pidana, atau demi hukum (misalnya tersangka meninggal dunia, daluwarsa, atau perkara aduan dicabut). Selain alasan-alasan tersebut, dalam perkembangan kebijakan, **keadilan restoratif** dapat menjadi dasar tambahan penghentian penyidikan dengan catatan perkara tergolong ringan dan telah terjadi perdamaian antara pelaku dan korban. Penghentian berdasarkan restorative justice diatur dalam Perkap No. 6 Tahun 2019 dengan persyaratan ketat, antara lain adanya kesepakatan perdamaian yang memenuhi hak-hak korban, serta kasus tidak berdampak luas atau bersifat berat. Dengan demikian, penghentian penyidikan hanya dibenarkan untuk perkara-perkara yang secara pembuktian memang tidak layak dilanjutkan atau demi kemanfaatan umum sesuai koridor aturan. Setiap keputusan penghentian wajib dituangkan dalam SP3 dan diberitahukan kepada Penuntut Umum, tersangka, dan korban guna menjamin transparansi dan akuntabilitas. Penegasan kerangka legal ini penting untuk **mencegah penyalahgunaan diskresi** oleh Penyidik sekaligus melindungi hak tersangka dan korban dalam proses hukum.

Kedua, **asas kepastian hukum memiliki peran sentral yang harus ditegakkan dalam penghentian perkara pada tahap pra-penuntutan**, namun implementasinya saat ini masih lemah. Praktik penghentian penyidikan pasca-SPDP kerap menimbulkan ketidakpastian hukum akibat ketidakjelasan standar dan prosedur. Ditemukan **ketidakjelasan batas kewenangan** antara Penyidik dan Penuntut Umum serta **kekosongan aturan** mengenai batas waktu penyidikan

dalam KUHAP, yang berkontribusi terhadap tersendatnya kepastian hukum. Tumpang-tindih dan *deadlock* kewenangan menyebabkan tidak ada pihak yang mengambil keputusan tegas ketika perkara seharusnya dihentikan. Untuk itu, **reformasi hukum acara pidana** menjadi keniscayaan. Pemerintah dan DPR perlu **merevisi ketentuan Pasal 109 KUHAP** dan terkait lainnya dengan menambah aturan rinci mengenai prosedur pra-penuntutan, termasuk **batas waktu penyidikan** sebelum SP3 harus diterbitkan serta **mekanisme koordinasi formal** antara Kepolisian dan Kejaksaan dalam penghentian perkara. Hal ini bertujuan menghindari kekosongan norma yang selama ini menyebabkan disharmoni penanganan perkara.

DAFTAR RUJUKAN

- Arief, Barda Nawawi. *Mediasi Penal Penyelesaian Perkara di Luar Pengadilan*. Semarang: Pustaka Magister, 2010.
- Amanda, Priestina I. A. A., dan I. D. G. D. Sugama. "Problematika Penerapan Asas Hukum Acara Pidana Dalam Proses Prapenuntutan Berdasarkan KUHAP." *Jurnal Kertha Desa* 11, no. 5 (2023): 2540–2549.
- Bustari, A., Ismansyah, dan A. Zurnetti. "Legal Certainty of Functional Coordination between Police Investigator and Public Prosecutor in Pre-Prosecution." *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding* 6, no. 6 (2019): 219–228.
- Mufid, Achmad. "Evaluasi Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Sistem Pidana." *Jurnal Hukum Progresif* 4, no. 2 (2018): 45–60.
- Radbruch, Gustav. *Filsafat Hukum: Tiga Nilai Dasar Hukum*. Terj. Agus Surono. Jakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- Rachman, Taufik. "Dasar Teori Kewenangan Penyidik Maupun Penuntut Umum Dalam Menghentikan Perkara Pidana." *Yuridika* 25, no. 3 (2010): 13–32. <https://doi.org/10.20473/ydk.v25i3.255>.
- Supit, J. A. M. "Wewenang Penghentian Penyidikan Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi." *Lex Privatum* 10, no. 2 (2022): 1–12.
- Wahyuni, Tri. "Analisis Kritis Terhadap SP3 di Indonesia." *Jurnal Hukum dan Reformasi* 6, no. 2 (2022): 88–100.
- Zakaria, Alfons. "Penghentian Proses Hukum Dalam Penanganan Perkara Dekriminalisasi (The Discontinuing Legal Process on Decriminalization Case)." *Risalah Hukum* (2007): 1–7.
- Apita, Nurstepy N. "Kepentingan Umum Dalam Mengenyampingkan Perkara Pidana." *Lex et Societatis* 1, no. 22 (2014): 1–17.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4401.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas UU Kejaksaan Republik Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 295.

Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 130/PUU-XIII/2015 tentang SPDP (Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan).

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 21/PUU-XII/2014 tentang Uji Materi KUHAP terkait Praperadilan.

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor 04/Pid.Prap/2015/PN.Jkt.Sel (Praperadilan Budi Gunawan).