

Rekonstruksi Hukum Acara Penyidikan di Bawah Kejaksaan berdasarkan Prinsip *Dominus Litis*

Mardian Putra Frans¹, Yudhistira Buana Cipta Ismara²

^{1,2}Fakultas Hukum, Universitas Kristen Satya Wacana

ARTICLE INFO

Article history:

DOI:

[10.30595/pssh.v23i.1555](https://doi.org/10.30595/pssh.v23i.1555)

Submitted:

Feb 21, 2025

Accepted:

May 20, 2025

Published:

June 11, 2025

Keywords:

Jaksa Penuntut Umum,
Penyidikan, *Dominus Litis*

ABSTRACT

Tulisan ini bertujuan untuk menjelaskan kondisi eksisting kewenangan penyidikan oleh jaksa penuntut umum, urgensi adanya pembaharuan hukum acara penyidikan, dan bentuk kewenangan penyidikan oleh jaksa penuntut umum sebagai pengendali perkara (*dominus litis*) di masa yang akan datang. Untuk itu, dalam tulisan ini mengambil rumusan masalah, 1) bagaimana konstruksi penyidikan di bawah jaksa penuntut umum berdasarkan prinsip *dominus litis* saat ini di Indonesia? 2) Sejauh mana urgensi kewenangan pengendali penyidikan pada Jaksa berdasarkan prinsip *dominus litis*?. Penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan perbandingan. Adapun hasil penelitian menunjukkan sebagai berikut: 1) penyidikan di Indonesia tidak secara tegas menerapkan prinsip *dominus litis* 2) kondisi kewenangan penyidikan saat ini menimbulkan disharmoni antara penyidik dan jaksa penuntut umum. 3) perlu dilakukan rekonstruksi substansial untuk menerapkan prinsip *dominus litis*. Bentuk kewenangan penyidikan oleh jaksa penuntut umum berdasarkan prinsip *dominus litis* di masa yang akan datang dengan menambahkan fungsi kewenangan penyidikan yang mana jaksa penuntut umum sebagai koordinator dan pengendali penyidikan yang penataannya dilakukan dalam KUHP.

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).



Corresponding Author:

Mardian Putra Frans

Fakultas Hukum, Universitas Kristen Satya Wacana

Jalan Diponegoro No. 52 – 60, Kel. Salatiga, Kec. Sidorejo, Kota Salatiga, Jawa Tengah 50711

Email: mardian.putra@uksw.edu

1. PENDAHULUAN

Penegakan hukum pidana seringkali dilakukan dengan pendekatan sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*) dengan tujuan utamanya mewujudkan kepastian hukum yang berkeadilan dan mengupayakan agar pelaku kejahatan jera sehingga tidak lagi melakukan kejahatannya.¹ Lebih lanjut, oleh muladi menjelaskan bahwa kata “*integrated*” dimaksud sebagai bentuk tekanan agar upaya integrasi dan koordinasi lebih diperhatikan.² *In casu a quo*, *integrated criminal justice system*, merupakan suatu sistem penegakan hukum pidana sebagai sarana aparat penegak hukum yang memiliki kewenangan dalam menangani berjalannya hukum pidana

¹ R. Muhamad Ibnu Masjah, “Quo Vadis Peraturan Polri Nomor 8 Tahun 2021 dalam Pusaran Kewenangan Kejaksaan Sebagai *Dominus Litis*”, *Jurnal Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan dan Kesejahteraan* 15, No.1 (2024): 59-78.

² Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2018), 1.

atau alat yang mengatur terkait dengan proses pemidanaan.³ Lebih lanjut, oleh Remington dan Ohlin berpendapat bahwa *criminal justice system* membutuhkan adanya proses interaksi yang dipersiapkan secara rasional dan efisien untuk memberikan hasil maksimal menimbang segala keterbatasan atau kelemahannya.⁴

Artinya, proses tersebut mengindikasikan perlu adanya mitigasi agar kewenangan penegakan hukum pidana tidak menyalahgunakan kewenangannya dan selalu memiliki independensi dalam pelaksanaan kewenangan yang dimiliki. *Integrated criminal justice system* mengenal 5 (lima) institusi yang merupakan sub sistem peradilan pidana, yaitu Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, Lembaga Pemasyarakatan dan Advokat. Dimana semuanya memiliki tugas dan fungsi dalam menjalankan masing-masing peranan. Kejaksaan merupakan salah satu badan yang melaksanakan kekuasaan negara dibidang penuntutan atau *public prosecutor* serta kewenangan lain yang diatur dalam undang-undang yang berlaku. Bila dikaitkan dengan *integrated criminal justice system* maka kejaksaan memiliki posisi yang sentral, yakni memiliki kewenangan melakukan penuntutan dan eksekutor putusan hakim sebagaimana yang telah dirumuskan dalam pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang KUHAP serta kewenangan tersebut terintegrasi dengan penyidikan, pengadilan, dan pemasyarakatan.⁵

Menelisik pada ketentuan internasional, peran jaksa tidak hanya terbatas pada bidang penuntutan, tetapi memiliki kewenangan yang lebih luas sebagaimana dijelaskan dalam *United Nations Guidelines On the Role Of Prosecutors, Eight United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, 27 August to 7 September 1990, U.N. Doc. A/Conf.144/28/Rev.1 at 189 (1990)* yang menyatakan bahwa, “..., where authorized by law or consistent with local practice, in the investigations, Supervision of the execution of Court decisions and the exercise of other functions as representatives of the public interest”. Lazim dan berlaku universal bahwa luasnya kewenangan kejaksaan tersebut, tidak terlepas dari adanya prinsip hukum, yakni “*dominus litis*”. Dari prinsip ini menegaskan bahwa kejaksaan sebagai pengendali proses perkara (*dominus litis*) merupakan satu-satunya lembaga yang berwenang untuk menentukan suatu perkara layak atau tidak dilimpahkan ke pengadilan.

Dalam melakukan penelitian yang akan disusun, peneliti menyampaikan bahwa terdapat beberapa penelitian dengan tema serupa, yaitu penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Tiar Adi Riyanto, penelitian ini menerangkan bahwa prinsip *dominus litis* terfungsionalisasi dalam pengaturan kewenangan untuk menghentikan penuntutan yang dimiliki oleh kejaksaan, sebagaimana diatur dalam Pasal 140 ayat (2) KUHAP sebagai bagian dari *restorative justice*. Penelitian ini hanya menjelaskan keadilan restoratif merupakan salah satu upaya yang dapat dilakukan Kejaksaan dalam memfungsionalisasikan prinsip *dominus litis*, contohnya yaitu proses mediasi (mediasi penal) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.⁶ Adapun penelitian lainnya yang dilakukan oleh Farid Achmad yang terfokus untuk menjelaskan urgensi pengaturan peran penuntut umum dalam sistem peradilan pidana Indonesia.

Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa upaya penguatan peran penuntut umum dengan memaksimalkan fungsi lembaga pemeriksaan tambahan sebagaimana diatur dalam pasal 27 ayat (1) huruf d UU no. 5 tahun 1991 dan tetap dipertahankan dalam UU no.16 tahun 2004 pasal 30 ayat (1) huruf e.⁷ Begitu pula dengan penelitian terdahulu lainnya yang dilakukan oleh R. Muhamad Ibnu Mazjah. Dalam penelitian tersebut membahas Keberlakuan Peraturan Polri Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif dengan kewenangan kejaksaan sebagai pengendali perkara (*dominus litis*). Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa *restorative justice* oleh kejaksaan bertumpu pada asas *dominus litis* yang mana Pasal 109 ayat (2) KUHAP menjadi dasar kewenangan Polri untuk menghentikan penyidikan menjadi dasar yang kuat untuk menerapkan *restorative justice*.⁸

Sama halnya dengan penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Herman dan Hendra Setyawan Theja yang menjustifikasi bahwa Peraturan Jaksa (perja) Agung RI No 15 Tahun 2020 mengenai Penghentian Penuntutan Berbasis Keadilan Restoratif sebagai bentuk representasi dari asas *dominus litis* namun yang menjadi pembeda penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu penelitian ini memfokuskan pada perja no 15 Tahun 2020 sebagai batu uji untuk menjelaskan adanya *dominus litis* kejaksaan.⁹ Berdasarkan hasil penelusuran penelitian terdahulu tersebut, belum terdapat penelitian mengenai Rekonstruksi Hukum Acara Penyidikan Di Bawah Jaksa Penuntut Umum Berdasarkan Prinsip *Dominus Litis*. Penelitian ini berfokus pada argumentasi bahwa prinsip *dominus litis* belum sepenuhnya terakomodir dalam KUHAP maka struktur penanganan perkara dalam KUHAP

³ Romli Atmasasmita dalam Edi Setiadi dan Kristian, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Sistem Penegakan Hukum di Indonesia* (Jakarta:Prenadamedia Grup, 2017).26.

⁴ Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana*, (Jakarta, Pusat Pelayanan Hukum dan Keadilan, 2007).5.

⁵ Adam Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana: Percobaan dan Penyertaan Bagian 3* (Jakarta:Rajawali Pers, 2005).7.

⁶ Tiar Adi Riyanto, “Fungsionalisasi Prinsip *Dominus Litis* Dalam Penegakan Hukum Pidana Di Indonesia” *Jurnal Lex Renaissance* 6, No.3 (2021):481-492.

⁷ Farid Achmad, “Urgensi Penguatan Peran Penuntut Umum Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia” *Jurnal Pascasarjana Hukum UNS* 3, No.1 (2019):1-14.

⁸ Muhamad Ibnu Masjah, “Quo Vadis Peraturan Polri Nomor 8 Tahun 2021 dalam Pusaran Kewenangan Kejaksaan Sebagai *Dominus Litis*”, *Jurnal Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan dan Kesejahteraan* 15, No.1 (2024): 59-78.

⁹ Herman dan Hendra Setyawan Theja, “Analisis Asas *Dominus Litis* dan Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif dalam Perspektif Perjak No 15 Tahun 2020” *Jurnal Al-Qanun: Pemikiran dan Pembaharuan Hukum Islam* 25, No.1 (2022):129-140.

yang membatasi penyidikan perkara tindak pidana hanya dilakukan oleh kepolisian perlu dilakukan perubahan, yaitu dengan memberikan kewenangan pengendalian penyidikan tindak pidana kepada Kejaksaan guna memperkuat prinsip dominus litis.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana konstruksi penyidikan di bawah jaksa penuntut umum berdasarkan prinsip dominus litis saat ini di Indonesia?
2. Sejauh mana urgensi kewenangan pengendali penyidikan pada Jaksa berdasarkan prinsip dominus litis?

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif. Pada penelitian ini hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan dan rancangan peraturan perundang-undangan (*law in book*). Dalam tulisan ini, sebagaimana yang disampaikan oleh Peter Mahmud Marzuki, dilakukan sebuah kajian dan sebuah analisis yang menggunakan pendekatan yakni pendekatan Undang-Undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*).¹⁰

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Kewenangan Penyidikan Tindak Pidana Berdasarkan KUHAP

a. Kondisi Eksisting Kewenangan Penyidikan Oleh Jaksa di Indonesia

Pada status eksisting di Indonesia, jaksa tidak hanya melakukan penuntutan, tetapi dapat melakukan penyidikan terhadap tindak pidana khusus/tertentu sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 30 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, seperti tindak pidana korupsi. Kewenangan tersebut telah ada sejak berlakunya *Herziene Inlandsch Reglement* (HIR) yang merupakan bagian dari penuntutan, bahkan jaksa dapat melakukan penyidikan sendiri sesuai Pasal 38 jo Pasal 39 jo Pasal 46 ayat (1) HIR.¹¹ Namun, sejak berlakunya KUHAP, jaksa tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana umum yang diatur dalam KUHP. Hal tersebut secara penafsiran sistematis merujuk pada perumusan Pasal 1 ayat (1), (2), dan (3) KUHAP yang masing-masing menegaskan bahwa:

(1) penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan;

(2) Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya;

(3) Penyidik pembantu adalah pejabat kepolisian negara Republik Indonesia yang karena diberi wewenang tertentu dapat melakukan tugas penyidikan yang diatur dalam undang-undang ini.”

Selanjutnya, dipertegas kembali oleh Pasal 6 KUHAP, yakni “ penyidik adalah a. pejabat polisi negara Republik Indonesia, b. Pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang ini”. Kendatipun demikian, Pasal 284 Ayat (2) KUHAP membuka ruang tafsir adanya kewenangan penyidikan yang dilakukan oleh jaksa, pasal *a quo* menyatakan bahwa, “Dalam waktu dua tahun setelah undang-undang ini diundangkan, maka terhadap semua perkara diberlakukan ketentuan undang-undang ini, dengan pengecualian untuk sementara mengenai ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada undang- undang tertentu, sampai ada perubahan dan atau dinyatakan tidak berlaku lagi”, pada bagian penjelasan yang dimaksud dengan “ketentuan khusus acara pidana” adalah ketentuan khusus tentang UU No. 7 Drt. tahun 1955 dan UU No. 3 Tahun 1971.

Eksistensi kewenangan penyidikan oleh jaksa pada penjelasan pasal tersebut masih tetap berlaku dan sebagai salah satu dasar bagi Kejaksaan dalam melaksanakan pengusutan tindak pidana ekonomi dan penyidikan tindak pidana korupsi. Beberapa putusan mahkamah konstitusi, telah menguji konstitusionalitas terkait dengan kewenangan penyidikan oleh kejaksaan, sebut saja seperti putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-V/2007 yang menyatakan bahwa norma pasal 30 ayat (1) huruf d UU kejaksaan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Kemudian dipertegas kembali dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XXI/2023 yang menyatakan bahwa kewenangan Kejaksaan untuk melakukan penyidikan pada tindak pidana khusus atau tertentu merupakan kewenangan yang konstitusional dan tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Terbaru, dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XXII/2024 yang memperkuat bahwa kewenangan kewenangan Jaksa untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu telah diatur dalam Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Kejaksaan merupakan *lex specialis* terhadap KUHAP.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian hukum* (Jakarta:Kencana 2005) 93.

¹¹ Marfuatul Latifah, “Legalitas Kewenangan Jaksa Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi”, *Jurnal Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan dan Kesejahteraan* 3, No.1 (2016). 97-114.

b. Hubungan Antara Penyidik dan Jaksa Penuntut Umum

Sebagaimana yang telah dijelaskan pada pendahuluan di atas, *Integrated criminal justice system* merupakan suatu sistem yang berfokus pada integrasi dan koordinasi aparat penegak hukum.¹² Integrasi dan koordinasi antara penyidik dan jaksa penuntut umum dimulai dari diterbitkannya Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) oleh penyidik kepada penuntut umum sesuai dengan Pasal 109 Ayat (1) KUHAP. Setelah penyidikan selesai dan alat bukti terkumpul serta tersangka ditemukan, penyidik secara cermat menilai apakah cukup alat bukti untuk diserahkan kepada jaksa penuntut umum. SPDP ini yang menjadi pintu masuk bagi jaksa penuntut umum untuk mengikuti perkembangan penyidikan melalui Jaksa Peneliti yang ditunjuk.¹³ lebih lanjut, jaksa penuntut umum akan memeriksa kelengkapan penyidikan yang dilakukan oleh penyidik, hal ini disebut dengan prapenuntutan.

Secara definisi, prapenuntutan tidak dijelaskan secara eksplisit dalam KUHAP, tetapi dapat ditemukan pada penjelasan Pasal 30 Ayat (1) Huruf a UU No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan, yaitu: "Prapenuntutan adalah tindakan Jaksa untuk memantau perkembangan penyidikan setelah menerima pemberitahuan dimulainya penyidikan yang diterima dari Penyidik serta memberikan petunjuk guna dilengkapi oleh Penyidik untuk dapat menentukan apakah berkas perkara tersebut dapat dilimpahkan atau tidak ke penuntutan." Lebih lanjut, Pasal 14 huruf (b) KUHAP memberikan wewenang kepada Penuntut Umum untuk mengadakan prapenuntutan. Pasal *a quo* menyebutkan bahwa kekurangan dalam hasil penyidikan, jaksa penuntut umum akan memberikan petunjuk kepada penyidik untuk melengkapinya sesuai Pasal 110 ayat (3) dan (4) KUHAP.¹⁴ Bila dihubungkan dengan Pasal 8 ayat (3) jo Pasal 139 KUHAP yaitu tentang penyerahan berkas perkara hasil penyidikan dari Penyidik kepada Jaksa Penuntut Umum, terdapat dua tahap hubungan antara penyidik dan jaksa penuntut umum.

Hubungan antara penyidik dan jaksa penuntut umum dalam kewenangan penyidikan dalam ruang lingkup *integrated criminal justice system* merupakan refleksi dari prinsip *diferensiasi fungsional* sebagaimana ditegaskan dalam *ratio decedendi* mahkamah konstitusi dalam Putusan MK No. 28/PUU-XXI/2023, yang menyatakan bahwa, "..., Meskipun demikian, pemberian kewenangan untuk melakukan penyidikan kepada lembaga penegak hukum lain, selain Polri adalah dimungkinkan, sepanjang pemberian kewenangan tersebut diatur secara jelas dan tegas serta terkoordinasi antar aparat penegak hukum sehingga tidak terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaannya", selanjutnya kembali dipertegas dalam putusan MK 25/PUU-XXII/2024, yang menyatakan bahwa, "maka hal tersebut menegaskan, bahwa Konstitusi tidak memberikan ketentuan secara eksplisit bahwa Polri merupakan satu-satunya penyidik atau penyidik tunggal. Oleh karena itu, kewenangan penyidikan dapat diberikan kepada lembaga-lembaga lain selain Polri sepanjang diatur dengan undang-undang dan lembaga tersebut menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 termasuk di dalamnya Kejaksaan."

Urgensi Kewenangan Pengendali Penyidikan Pada Jaksa Berdasarkan Prinsip *Dominus Litis*

a. Kelemahan Jaksa Bukan Sebagai Pengendali Perkara Pidana

Dalam perkara pidana jaksa berperan untuk memastikan bahwa proses penyidikan telah di mulai dan dijalankan dengan seharusnya, hal ini ditandai dengan adanya SPDP oleh penyidik kepada Jaksa sebagaimana diatur dalam Pasal 109 ayat (1) KUHAP.¹⁵ Peran ini mempunyai kelemahan sebagaimana dalam rumusan norma yang secara transparan menunjukkan bahwa jaksa tidak dapat melakukan penyidikan tambahan terhadap tindak pidana umum yang telah dikembalikan oleh Jaksa kepada penyidik untuk dilengkapi disertai dengan petunjuk. Berdasarkan pasal 110 ayat (3) KUHAP menyatakan, "..., *penyidik wajib segera melakukan penyidikan tambahan sesuai dengan petunjuk dari penuntut umum*".

Hal tersebut menunjukkan jaksa tidak dapat melakukan penyidikan karena dalam rumusan norma tersebut hanya atau terbatas pada penyidik (kepolisian) yang wajib melakukan penyidikan tambahan (bukan tindak pidana tertentu) sehingga jaksa yang dalam pemberian petunjuk berpendapat atau menilai bahwa petunjuk tersebut mudah untuk di lengkapi namun kepolisian justru berpendapat bahwa tidak dapat menyelesaikan petunjuk tersebut. Akibatnya, tidak dapat dilaksanakannya prinsip pemeriksaan yang sederhana, cepat dan berbiaya ringan. Hal ini disebabkan bolak-balik berkas perkara hasil penyidikan antara Penyidik dan Jaksa Penuntut Umum jika hasil penyidikan tambahan tidak sesuai dengan petunjuk Jaksa Penuntut Umum. Hal ini sangat merugikan para pencari keadilan karena proses menuju penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan memakan waktu lebih lama.

Kondisi demikian sangat jelas dan terang bahwa jaksa mempunyai kelemahan dalam melakukan penyidikan dalam perkara pidana padahal secara prinsip jaksa sebagai pengendali perkara pidana seharusnya dapat melakukan

¹² Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, *Loc.cit.*

¹³ Andin Wisnu Sudibyo dan Ade Saptomo, "Problematika Hukum Prapenuntutan dalam Pengembalian Berkas Acara Pemeriksaan oleh Penuntut Umum kepada Penyidik" *Jurnal Konstitusi: Jurnal Hukum, Administrasi Publik, dan Ilmu Komunikasi* 2, No. 1 (2025):234-245.

¹⁴ I Gusti Agung Ayu Sita Anandia, I Made Arjaya, dan Ni Made Sukaryati Karma, "Kewenangan Penyelesaian Berkas Perkara Pidana Dalam Tahap Pra Penuntutan", *Jurnal Analogi Hukum* 1, No.2 (2019): 181-186.

¹⁵ Trias Saputra dan Jatarda Mauli Hutagalung, "Pentingnya Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) Bagi Para Pihak Demi Terciptanya Due Proses of Law", *Jurnal IBLAM Law Review* 2, No.2 (2022):1-16.

penyidikan tambahan terhadap tindak pidana dan tidak terbatas pada tindak pidana tertentu saja. Selain itu, terkait kewenangan Penyidik yang dapat menghentikan perkara sebagaimana diatur dalam pasal 109 ayat (1) KUHAP. *In casu*, Penyidik mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan (SP3).¹⁶ Pemberitahuan tersebut tidak membawa konsekuensi bagi penuntut umum bilamana jaksa penuntut mempunyai pandangan lain terhadap alasan penghentian tersebut, misalnya alasannya karena tidak cukup bukti namun jaksa menilai terdapat bukti untuk melanjutkan proses penyidikan tersebut.

Artinya bahwa jaksa sangat terbatas untuk untuk mengendalikan perkara untuk naik ke tahap selanjutnya, justru dengan kewenangan penghentian perkara yang dilakukan oleh penyidik telah bertentangan dengan jaksa yang berperan sebagai penentu perkara pidana dapat dinaikkan ke tahap selanjutnya yaitu ke tahap penuntutan sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 110 ayat (1) yang menyatakan Dalam hal penyidik telah selesai melakukan penyidikan, **penyidik wajib segera menyerahkan berkas perkara itu kepada penuntut umum**. Berdasarkan data penanganan perkara tindak pidana umum pada *Case Management System* Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum terdapat 85.024 SPDP yang diterima dan yang ditindaklanjuti dengan Penyerahan Tahap 1 hanya sebesar 57.775 perkara, dan yang dilakukan penyerahan tahap-2 hanya sebesar 48.504 perkara¹⁷. Dengan demikian terdapat sebanyak 36.520 yang tidak jelas penyelesaiannya sesuai hukum acara pidana.

Terhadap perkara yang tidak jelas ujung perkaranya tersebut kejaksanaan hanya melakukan penghapusan/pemberian keterangan pada data CMS dan setelah tindakan pengembalian SPDP atau Berkas perkara ke penyidik sesuai dengan Pedoman Nomor 24 tahun 2021 tentang Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum. Data tersebut menunjukkan bahwa adanya perkara yang tidak diselesaikan dikarenakan keterbatasan kewenangan Jaksa yang tidak dapat melakukan penyidikan terhadap tindak pidana yang tidak diselesaikan oleh penyidik.¹⁸

b. Penguatan Jaksa Sebagai Pengendali Perkara Pidana Berdasarkan Prinsip Dominus Litis

Pengutipan Kejaksanaan diberikan kewenangan luas melakukan pengawas terhadap proses penyidikan berdasarkan asas *opportunitatis de poursuites* atau *principle of opportunity* yaitu kebebasan untuk menentukan apakah suatu kasus layak untuk diajukan ke pengadilan atau tidak¹⁹. Kewenangan kejaksanaan untuk melakukan penyidikan sendiri atau mengarahkan proses penyidikan secara langsung telah mengalami *deligitimasi* (*delegitimation*) secara tidak langsung oleh KUHAP²⁰. Sebagaimana diatur dalam Pasal 110 dan Pasal 138 KUHAP. Faktanya Bolak baliknya berkas perkara antara Penyidik dan Penuntut Umum pada umumnya disebabkan oleh syarat materiil dimana perbedaan pendapat hukum antara Jaksa dengan Penyidik soal alat bukti materiil²¹. Penyidik berpendapat alat bukti sudah terpenuhi sementara jaksa berpendapat belum cukup alat bukti. Dalam Pedoman Jaksa Agung RI Nomor 24 Tahun 2021 tentang Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum diselesaikan secara administrasi berupa penghapusan data perkara setelah dalam jangka waktu tertentu dan kemudian dihapus dalam sistem pencatatan perkara²².

Lebih lanjut, terdapat Realitas bahwa masih ditemukan berkas perkara yang dikembalikan oleh Penuntut Umum setelah diberikan petunjuk kemudian tidak dilimpahkannya kembali kepada Penuntut Umum. Kasus-kasus tersebut tidak secara resmi dinyatakan dihentikan penyidikannya, Kasus tersebut menjadi tidak jelas kelanjutannya, sehingga berkas perkara yang disidik oleh Penyidik dapat merugikan pihak tertentu dan membuat terjadinya ketidakpastian hukum dalam penanganan perkara²³. Hal ini menunjukkan bahwa perlu penguatan agar perbedaan pendapat tersebut tidak hanya terbatas pada penghapusan data atau menggantung tanpa adanya kejelasan tetapi perlu didasari atas keputusan jaksa sebagai pengendali perkara pidana. Jika tidak dilakukan keputusan oleh jaksa sebagai pengendali perkara sebagaimana kewenangan penyidik, maka berdasarkan Prinsip *fruit of the poisonous tree*, yang berkembang dalam sistem common law, bilamana suatu bukti diperoleh secara tidak sah (*illegal evidence*), maka seluruh hasil penyidikan yang bersumber dari bukti tersebut menjadi tidak sah.

Oleh karena itu, kejaksanaan sebagai pengendali perkara harus memiliki otoritas dalam memastikan bahwa alat bukti dikumpulkan secara sah (*legitima probatio*). Selanjutnya peneliti akan memberikan perbandingan hukum atau *comparative law* terkait kewenangan kejaksanaan dalam penyidikan di beberapa negara. Namun, sebelum

¹⁶ Anne Safrina, W.M. Herry Susilowati, dan Maria ulfah, "Penghentian Penyidikan:Tinjauan Hukum Administrasi dan Hukum Acara Pidana", *Jurnal Mimbar Hukum* 29, No.1 (2017):16-30.

¹⁷ <https://keja-ti-ntt.kejaksanaan.go.id/press-release/penguatan-kewenangan-jaksa-dalam-penyidikan-perkara-tindak-pidana-umum/> di akses 16 Januari 2025.

¹⁸ Ichsan Zikry, Adery Ardhan, Ayu Eza Tiara, "Prapenuntutan Sekarang, Ratusan Ribu Perkara Disimpan, Puluhan Ribu Perkara Hilang, Penelitian Pelaksanaan Mekanisme Prapenuntutan Di Indonesia Sepanjang Tahun 2012-2014", *Lembaga Bantuan Hukum Jakarta MAPPI FHUI* (2016).25.

¹⁹ <https://www.hukumonline.com/berita/a/jaksa-sebagai-dominus-litis--pelengkap-atau-pengendali-perkara-lt67ae2a19a56bc/> di akses 16 Januari 2025.

²⁰ Ibid

²¹ Op Cit, <https://keja-ti-ntt.kejaksanaan.go.id/press-release/penguatan-kewenangan-jaksa-dalam-penyidikan-perkara-tindak-pidana-umum/>

²² Ibid

²³ Ibid

melakukan perbandingan, peneliti akan menjelaskan terkait dengan pemilahan kewenangan kejaksaan di beberapa negara.

b.1. Belanda

Merujuk pada *Police Act 1993*, kepolisian belanda memiliki beberapa kewenangan, seperti *Maintain public order* dan *Investigate criminal offences*. *Maintain public order* terdiri dari penegakan hukum pidana, penegakan ketertiban umum dan penyelenggaraan pelayanan peradilan. Pada penegakan ketertiban umum, maka Polisi beroperasi di bawah kewenangan Walikota yang dapat mengeluarkan instruksi yang berkaitan dengan tugasnya. Pada penegakan hukum pidana dan menjalankan layanan peradilan, Polisi bertindak di bawah kewenangan Kejaksaan. Penegakan hukum pidana meliputi pencegahan yang efektif, penghentian dan penyidikan perkara pidana.

Kejaksaan bisa memberikan perintah kepada Polisi untuk menegakkan hukum pidana.²⁴ lebih lanjut, berdasarkan *The Special Powers of Investigation Act yang diberlakukan tanggal 1 Februari 2000*, jaksa penuntut umum diposisikan sebagai pemimpin penyidikan perkara pidana. Sebelum peraturan tersebut eksis, tanggungjawab penyidikan oleh jaksa penuntut umum terhadap kepolisian diatur dalam Pasal 141, dan 148 SV, yang menyebutkan: "...*Immers tot de taak van een gedeelte van het OM (nl.de officieren van justitie) behoort ook de opsporing van strafbare feiten* (artikel 141.1 en 148 SV)" diterjemahkan: (...Sebab sebagian tugas dari Penuntut Umum (yakni de officieren van justitie) seharusnya meliputi juga penyidikan tindak pidana (Pasal 141 Ayat (1) dan 148 SV). Kepolisian berada di bawah kewenangan Kejaksaan Negeri (Kantor Jaksa Penuntut Umum) untuk kegiatan penyidikan tindak pidananya).

Lebih lanjut, dalam Sistem Peradilan Pidana Belanda, Jaksa Penuntut Umum mempunyai tugas, salah satunya adalah selaku kepala penyidik. Selaku Kepala Penyidik yaitu Jaksa Penuntut Umum pada tingkat pengadilan negeri yang berada di wilayah hukumnya memimpin atau mengepalari penyidikan yang dilakukan oleh Kepolisian²⁵ Berdasarkan Pasal 141 SV (KUHAP Belanda) yang dibebani penyidikan ialah *Officier van Justitie* (Jaksa), yang membawahi korps Polisi Negara serta Walikota. Oleh karena KUHAP Belanda berbicara mengenai "beban" bukan "wewenang", maka pada umumnya Jaksa Belanda tidak melakukan penyidikan sehari-hari karena sudah mensupervisi penyidikan.

Pemberian tanggung jawab penyidikan pidana kepada penuntut umum didasarkan pada kewenangan diskresional jaksa yang berwenang untuk memutuskan apakah akan menuntut atau tidak, atau *opportuïteitsbeginsel*. Pengawasan jaksa terhadap penyidikan tindak pidana memiliki konsekuensi yang signifikan untuk pengembangan lebih lanjut dari proses peradilan pidana karena jaksa penuntut umum yang memutuskan pada saat bukti dalam dosir atau BAP diungkapkan kepada penasihat hukum, dan pada penyusunan dakwaan yang menjadi dasar pemeriksaan di persidangan.

b.2. Amerika Serikat

Kejaksaan di Amerika dikenal sebagai *State Attorney*, *District Attorney* ataupun *United States Attorney* yang mewakili pemerintah dalam sistem peradilan pidana. Jaksa penuntut umum seringkali diposisikan pejabat tertinggi yang bertanggung jawab atas semua koordinasi yang berkaitan dengan kegiatan pengadilan pidana atas nama pemerintah. Kantor Kejaksaan Agung berada di bawah yurisdiksi Departemen Kehakiman Amerika Serikat dan merupakan bagian dari cabang eksekutif yang dipimpin oleh Jaksa Agung (*United States Attorney General*). Kejaksaan di Amerika Serikat terdiri dari, *United States Attorney/ Federal Prosecutor*, *State Attorney/ District Attorney*, dan *State Attorney General*. Kejaksaan memiliki kewenangan besar untuk menangani kasus, termasuk tidak melimpahkan kasus ke pengadilan. Tidak semua kasus diterima untuk dilimpahkan ke pengadilan, beberapa ada yang ditolak, yang lain tidak dituntut.

Sebagian besar kasus bergantung pada kesepakatan tawar menawar (*plea bargain*), sehingga kasus tersebut mudah diselesaikan atau menghilangkan beberapa tuntutan. Penyidikan atau investigasi kasus tersebut dimulai setelah salah satu badan penyelidik tindak pidana seperti *Federal Bureau of Investigation* (FBI) atau *Drug Enforcement Administration* (DEA), menerima pengaduan mengenai aktivitas tindak pidana dari seorang warga negara atau sumber lain. Kemudian membantu jaksa untuk memahami tindak pidana yang terjadi. Jaksa dapat bekerja hanya dengan satu agen saja tetapi sering memainkan peran utama dalam menyelidiki perkara pidana di seluruh negara bagian²⁶. Secara konsep, jaksa penuntut umum dalam hukum acara pidana di sistem Anglo Amerika menjalankan dua fungsi utama, yakni penyidikan yang difokuskan pada pengumpulan bukti, dan peran penuntutan yang ditujukan untuk menyajikan bukti di persidangan.

Oleh karenanya, jika aparat penegak hukum meyakini bahwa perkara pidana tersebut layak dituntut di persidangan, jaksa memutuskan bukti apa yang harus dikumpulkan sejak awal penyidikan. Hal tersebut berimplikasi terhadap peran aktif jaksa penuntut umum dalam penyidikan kejahatan dikarenakan penyidikan

²⁴ Peter J.P. Tak, *Task and Power of the Prosecution Services in the EU Member States*, Nijmegen: Wolf Legal Publisher.360.

²⁵ Ibid.

²⁶ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama,2005). 80.

merupakan bagian dari proses penuntutan di persidangan.²⁷ Berdasarkan perbandingan kewenangan penyidikan di Belanda dan Amerika Serikat, dapat diketahui bahwa peran jaksa sebagai pengendali penyidikan sangat besar. Maka merupakan suatu urgensi diperlukan pembaharuan dalam kewenangan penyidikan dalam sistem peradilan pidana di Indonesia. Peneliti berpendapat diperlukan adanya rekonstruksi kewenangan penyidikan oleh Kejaksaan sebagai pengendali perkara (*dominus litis*) karena terdapat kendala-kendala dalam praktik pelaksanaan KUHAP akibat penerapan asas diferensiasi fungsional.

Kendala tersebut telah dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya, seperti penanganan perkara yaitu terjadi proses bolak-baliknya berkas perkara dari Penyidik kepada Jaksa Penuntut Umum yang tidak kunjung selesai dan berkas perkara yang telah diberi petunjuk oleh Jaksa Penuntut Umum tidak dilaksanakan dengan baik oleh Penyidik. Kendala dan permasalahan tersebut terjadi karena implementasi asas Dominus Litis belum optimal. Bentuk kewenangan penyidikan yang akan diberikan kepada kejaksaan sebagai pengendali perkara yang ditawarkan dalam penelitian ini untuk mengatasi kendala-kendala hubungan

Penyidik dan Jaksa Penuntut Umum akibat dari hubungan diferensiasi fungsional yaitu dengan melakukan peninjauan kembali dari aspek substansi, berkenaan dengan peninjauan kembali KUHAP sebagai upaya memperbaiki substansi hukum dengan penambahan fungsi kewenangan Jaksa Penuntut Umum sebagai koordinator dan pengendali penyidikan; penambahan fungsi kewenangan monitoring, evaluasi dan supervisi penyidikan; penambahan fungsi kewenangan untuk melakukan penyidikan tambahan atau penyidikan lanjutan terhadap penyidikan yang tidak diselesaikan oleh Penyidik. Pada aspek pembaharuan lembaga, peneliti memberikan sebuah solusi untuk menggabungkan fungsi penyidikan dan penuntutan dalam satu tujuan penyelesaian perkara pidana di mana Jaksa Penuntut Umum mempunyai fungsi sebagai koordinator dan pengendali penyidikan yang dilakukan Penyidik Kepolisian dan Penyidik lainnya sebagaimana hasil perbandingan dengan negara Belanda dan Amerika Serikat.

4. SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah diuraikan sebelumnya dapat ditarik beberapa simpulan, yakni kondisi eksisting kewenangan penyidikan oleh Kejaksaan sebagai pengendali perkara (*dominus litis*) masih terbatas pada beberapa tindak pidana khusus atau tertentu. Hubungan Penyidik dan Jaksa Penuntut Umum sudah ada sejak zaman HIR, di mana pada masa HIR, pengusutan (penyidikan) merupakan bagian dari penuntutan. Hubungan Penyidik dan Jaksa Penuntut Umum dalam KUHAP adalah hubungan koordinatif di mana telah terjadi pembagian kewenangan penyidikan dilakukan oleh Penyidik, dan penuntutan dilakukan oleh Jaksa Penuntut Umum berdasarkan asas *diferensiasi fungsional*.

Melihat adanya hambatan atau disharmoni antara hubungan penyidik dan jaksa penuntut umum seperti berkas perkara bolak balik dan penanganan oleh penyidik dalam menyelesaikan petunjuk dari jaksa penuntut umum maka diperlukan upaya rekonstruksi kewenangan penyidikan dengan menambah kewenangan kejaksaan sebagai pengendali penyidikan dalam *integrated criminal justice system* yang penataannya diatur dalam RKUHAP di masa yang akan datang. Pengendalian penyidikan oleh jaksa meliputi, monitoring, evaluasi dan supervisi penyidikan penambahan fungsi kewenangan untuk melakukan penyidikan tambahan atau penyidikan lanjutan terhadap penyidikan yang tidak diselesaikan Penyidik serta menyatukan fungsi penyidikan dan penuntutan yang mana jaksa penuntut umum sebagai kordinator dan pengendali penyidikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Chazawi, Adam *Pelajaran Tentang Hukum Pidana Bagian 3: Percobaan dan Penyertaan Bagian 3*, Jakarta:Rajawali Pers, 2005.
- Edi, Setiadi dan Kristian, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Sistem Penegakan hukum Di Indonesia*, Jakarta:Kencana Prenada Media, 2017.
- Effendy, Marwan *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Muladi *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang: Badan Penerbit UNDIP, 2018.
- Marzuki, Peter Mahmud *Penelitian Hukum*, Jakarta:Kencana, 2005.
- Reksodiputro, Mardjono *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana*, Jakarta: Pusat Pelayanan Hukum dan Keadilan, 2007.

²⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUUXXI/2023.

- Armunanto Hutahaean dan Erlin Indarti, "Lembaga Penyidik Dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu di Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, No. 1 (2019): 27-41.
- Andin Wisnu Sudibyo dan Ade Saptomo, "Probelamtika Hukum Prapenuntutan Dalam Pengembalian Berkas Acara Pemeriksaan oleh Penuntut Umum Kepada Penyidik", *Jurnal Konstitusi: Jurnal Hukum, Administrasi Publik, dan Ilmu Komunikasi* 2, No. 1 (2025):234-245.
- Anne Safrina, W.M. Herry Susilowati, dan Maria ulfah, "Penghentian Penyidikan:Tinjauan Hukum Administrasi dan Hukum Acara Pidana", *Jurnal Mimbar Hukum* 29, No.1 (2017):16-30.
- Farid Achmad, "Urgensi Penguatan Peran Penuntut Umum Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia", *Jurnal Pascasarjana Hukum UNS* 3, No.1 (2019):1-14.
- Herman dan hendra Setyawan Theja, "Analisis Asas Dominus Litis dan Penghentian Penutupan Berdasarkan Keadilan Restoratif dalam Perspektif Perjak No.15 Tahun 2020", *Jurnal Al-Qanun:Pemikiran dan Pembaharuan Hukum Islam* 25, No.1 (2022):129-140.
- I Gusti Agung Ayu Sita Anandita, I Made Arjaya, dan Ni Made Sukaryati Karma, "Kewenangan Penyelesaian Berkas Perkara Pidana Dalam Tahap Pra Penutupan", *Jurnal Analogi Hukum* 1, No.2 (2019): 181-189.
- Ichsan Zikry, Adery Ardhan, Ayu Eza Tiara, "Prapenuntutan Sekarang, Ratusan Ribu Perkara Disimpan, Puluhan Ribu Perkara Hilang, Penelitian Pelaksanaan Mekanisme Prapenuntutan Di Indonesia Sepanjang Tahun 2012-2014", *Lembaga Bantuan Hukum Jakarta MAPPI FHUI* (2016).25.
- Muhamad Ibnu Masjah, "Quo Vadis Peraturan Polri Nomor 8 Tahun 2021 dalam Pusaran Kewenangan Kejaksaan Sebagai Dominus Litis", *Jurnal Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan dan Kesejahteraan* 15, No.1 (2024):59-78.
- Marfuatul Latifah, "Legalitas Kewenangan Jaksa Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan dan Kesejahteraan* 3, No.1 (2016). 97-114.
- Tiar Adi Riyanto, "Fungsionalisasi Prinsip Dominus Litis Dalam Penegakan Hukum Pidana Di Indonesia" *Jurnal Lex Renaissance* 6, No.3 (2021):481-492.
- Trias Saputra dan Jatarda Mauli Hutagalung, "Pentingnya Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) Bagi Para Pihak Demi Terciptanya Due Proses of Law", *Jurnal IBLAM Law Review* 2, No.2 (2022):1-16.
- Handar Subhandi Bakhtiar, Jaksa Sebagai Dominus Litis: Pelengkap atau Pengendali Perkara?, dikutip dari laman: <https://www.hukumonline.com/berita/a/jaksa-sebagai-dominus-litis--pelengkap-atau-pengendali-perkara-lt67ae2a19a56bc/> di akses 16 Januari 2025.
- Kejati NTT, Penguatan Kewenangan Jaksa Dalam Penyidikan Perkara Tindak Pidana Umum, dikutip dari laman: <https://kejati-ntt.kejaksaan.go.id/press-release/penguatan-kewenangan-jaksa-dalam-penyidikan-perkara-tindak-pidana-umum/> di akses 16 Januari 2025.