

Pembatasan Diskresi Penuntutan Pasca P-21 Melalui Mekanisme Praperadilan

Limitation of Prosecutorial Discretion After P-21 Through the Pretrial Mechanism

Edy Nugroho^{1✉}, Endah Pujiastuti²,
Muhammad Junaidi³, Muhammad Rizky Pratama Ar Rahim⁴

¹ Magister Hukum, Universitas Semarang, Semarang, Indonesia

² Magister Hukum, Universitas Semarang, Semarang, Indonesia

³ Magister Hukum, Universitas Semarang, Semarang, Indonesia

⁴ Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, Indonesia

✉ nugrohoedymh20@email.com

Abstract

This study aims to analyze the limitation of prosecutorial discretion in terminating prosecution after a case file has been declared complete (P-21) through Pretrial Decision Number 1/Pid.Pra/2025/PN Pekalongan. The legal issue concerns the conflict between P-21 status, which signifies the fulfillment of prosecution requirements, and the subsequent termination of prosecution after the pre-prosecution stage has been completed. The urgency of this research lies in ensuring legal certainty, consistency in law enforcement, and the protection of the rights of all parties. This study employs a normative juridical method strengthened by empirical data using a statute approach, a case approach, and a conceptual approach. Data were collected through literature review, court decision analysis, and interviews. The findings reveal that the termination of prosecution after the issuance of P-21, without any new legal facts, contradicts Article 140 paragraph (2) of the Indonesian Criminal Procedure Code, the principle of legal certainty, and due process of law. The pretrial decision confirms that P-21 status carries legal consequences that limit prosecutorial discretion in terminating prosecution. This study concludes that pretrial proceedings function as a judicial control mechanism over prosecutorial discretion. The novelty of this research lies in establishing P-21 status as a normative limitation on prosecutorial termination after the completion of the pre-prosecution stage.

Keywords: Pretrial; Prosecutorial Discretion; P-21.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis pembatasan diskresi Penuntut Umum dalam penghentian penuntutan setelah berkas perkara dinyatakan lengkap (P-21) melalui Putusan Praperadilan Nomor 1/Pid.Pra/2025/PN Pekalongan. Permasalahan hukum penelitian ini terletak pada konflik antara status P-21 yang menunjukkan terpenuhinya syarat penuntutan dengan penghentian penuntutan setelah tahap prapenuntutan selesai. Urgensi penelitian ini berkaitan dengan kebutuhan untuk menjamin kepastian hukum, konsistensi penegakan hukum, dan perlindungan hak para pihak. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif yang diperkuat data empiris dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Data diperoleh melalui studi kepustakaan, analisis putusan pengadilan, dan wawancara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penghentian penuntutan setelah P-21 tanpa adanya fakta hukum baru bertentangan dengan Pasal 140 ayat (2) KUHAP, asas kepastian hukum, dan *due process of law*. Putusan praperadilan menegaskan bahwa status P-21

memiliki konsekuensi yuridis yang membatasi diskresi Penuntut Umum dalam menghentikan penuntutan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa praperadilan berfungsi sebagai mekanisme kontrol yudisial terhadap penggunaan diskresi penuntutan. Kebaruan penelitian terletak pada penegasan bahwa status P-21 merupakan batas normatif terhadap penghentian penuntutan pasca prapenuntutan.

Kata kunci: Diskresi Penuntutan; P-21; Praperadilan.

1. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara hukum yang menempatkan supremasi hukum sebagai fondasi utama penyelenggaraan pemerintahan serta penegakan keadilan¹. Prinsip perlindungan hak asasi manusia menjadi pedoman setiap tindakan aparat penegak hukum termasuk Penuntut Umum. Proses peradilan pidana harus dilaksanakan berdasarkan ketentuan hukum acara pidana serta menjunjung prinsip *due process of law* guna menjamin keadilan kepastian hukum serta kemanfaatan hukum.

Konsepsi tersebut sejalan dengan lahirnya Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) sebagai tonggak reformasi hukum acara pidana nasional. KUHAP menggantikan regulasi kolonial serta memperkenalkan prinsip *due process of law*.² KUHAP pada masa awal pemberlakuannya dipandang progresif karena memperkuat perlindungan prosedural serta peran penasihat hukum dalam sistem peradilan pidana. Perkembangan teknologi informasi serta kompleksitas kejahatan modern kemudian memunculkan tantangan yang tidak sepenuhnya terakomodasi dalam pengaturannya.³ Reformasi hukum acara pidana dipahami sebagai kebutuhan struktural untuk membangun sistem peradilan pidana yang modern dan akuntabel.

Sistem peradilan pidana Indonesia berjalan melalui tahapan penyelidikan, penyidikan, prapenuntutan, penuntutan, dan pemeriksaan di pengadilan. Tahap prapenuntutan memiliki posisi strategis karena menjadi ruang evaluasi antara hasil penyidikan dan kelayakan perkara untuk diajukan ke persidangan. Pasal 110 ayat (2) dan ayat (3) KUHAP memberikan kewenangan kepada Penuntut Umum untuk menilai kelengkapan formil serta materiil berkas perkara sebagai bentuk kontrol internal terhadap kualitas penyidikan.⁴

Pasal 140 ayat (2) KUHAP memberikan kewenangan kepada Penuntut Umum untuk menghentikan penuntutan apabila tidak cukup bukti, peristiwa bukan tindak pidana, atau perkara ditutup demi hukum.⁵ Norma ini mengandung diskresi yang berdampak langsung terhadap kepastian hukum tersangka, korban, serta masyarakat. Penggunaan kewenangan tersebut secara konseptual harus ditempatkan dalam kerangka negara hukum yang menuntut akuntabilitas dan pengawasan yudisial.

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2020).

² Khaerul Umam, Alwan Hadiyanto, and Wijayono Hadi Sukrisno, "Pertimbangan Putusan Hakim Pra Peradilan Mengenai Sah Tidaknya Penetapan Tersangka," *Journal Juridisch* 3, no. 2 (2025), <https://doi.org/10.26623/jj.v3i2.12865..>

³ Alwan Hadiyanto, "The Urgency of Updating Criminal Code Procedure in Indonesia As an Answer to the Challenges of Modern Law Enforcement," *Jurnal USM Law Review* 8, no. 3 (2025): 2842–60, <https://doi.org/10.26623/julr.v8i3.12820>.

⁴ "Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) No. 8 Tahun 1981" (n.d.).

⁵ Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) No. 8 Tahun 1981.

Permasalahan muncul ketika penghentian penuntutan dilakukan setelah berkas perkara dinyatakan lengkap (P-21). Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mengenai konsistensi penggunaan diskresi penuntutan dan implikasinya terhadap asas kepastian hukum. Perkembangan hukum pidana modern memperkenalkan pendekatan keadilan restoratif sebagai alternatif penyelesaian perkara pidana. Konsep tersebut bertujuan memulihkan relasi sosial melalui partisipasi para pihak. Susilo dan Negara menunjukkan bahwa penggunaan istilah *restorative justice* dalam praktik tertentu tidak selalu mencerminkan esensi dialog korban dan pelaku sebagaimana prinsip dasarnya.⁶

Kepastian hukum dalam penggunaan diskresi tercermin pula dalam penelitian Melvando yang menunjukkan bahwa kekosongan norma atau ketidakjelasan perumusan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum serta melemahkan efektivitas penegakan hukum.⁷ Perlindungan kepentingan korban sebagai bagian dari keadilan substantif ditegaskan dalam penelitian Irwan yang menekankan bahwa perlindungan hukum harus berorientasi pada pemulihan nyata bagi korban.⁸ Kajian Rosnida memperlihatkan bahwa kejelasan norma dan dukungan institusional menjadi prasyarat penting untuk menjaga kepastian hukum dalam penggunaan diskresi profesional.⁹

Urgensi penelitian ini terletak pada kebutuhan untuk memastikan bahwa diskresi penghentian penuntutan tetap berada dalam koridor hukum acara pidana dan tunduk pada mekanisme pengawasan yudisial. Tanpa pengawasan yang efektif, diskresi berpotensi menimbulkan inkonsistensi penegakan hukum dan mengabaikan hak korban maupun tersangka. Solusi yang ditawarkan dalam penelitian ini adalah penguatan fungsi praperadilan sebagai instrumen kontrol yudisial terhadap tindakan penghentian penuntutan yang tidak selaras dengan ketentuan KUHAP.

Herman (2022) menelaah fenomena penolakan terhadap putusan praperadilan yang dilakukan oleh Jaksa Penuntut Umum serta konsekuensinya terhadap keberlanjutan proses pidana. Temuan penelitian itu memperlihatkan bahwa ketidakjelasan aturan mengenai pelaksanaan putusan praperadilan dapat melahirkan situasi hukum yang tidak pasti serta berpotensi memperlambat penyelesaian perkara pidana. Kekuatan utama riset ini tampak pada uraiannya mengenai keterkaitan antara wewenang penyidik, Jaksa Penuntut Umum, dan putusan praperadilan dalam praktik penegakan hukum di lapangan. Di sisi lain, kajian tersebut masih terpusat pada implementasi putusan praperadilan serta penolakan terhadap berkas perkara, sehingga belum

⁶ Erwin Susilo dan Dharma Setiawan Negara, "Critiquing the Use of the Term Restorative Justice in Narcotics Cases," *Jurnal Ius Constituendum* 10, no. 3 (2025): 376–93, <https://doi.org/10.26623/jic.v10i3.12150>.

⁷ Yanu Romansyah Melvando, Milda Istiqomah, dan Yuliati Yuliati, "Criminal Sanctions as a Consequence of Negligence by Data Controllers In Personal Data Breaches," *Jurnal Ius Constituendum* 10, no. 3 (2025): 363–75, <https://doi.org/10.26623/jic.v10i3.12078>.

⁸ Rahmatiah Irwan et al., "Right to Be Forgotten for Child Victims of Electronic Sexual Violence," *Jurnal Ius Constituendum* 11, no. 1 (2025): 66–86, <https://doi.org/10.26623/jic.v11i1.12784>.

⁹ Rosnida et al., "Legal Protection of Health Workers in Emergency Medical Procedures: An Analysis of Legal Certainty in Indonesia and Thailand," *Jurnal Ius Constituendum* 11, no. 1 (2025): 87–105, <https://doi.org/10.26623/jic.v11i1.12818>.

secara mendalam menyentuh batasan diskresi Jaksa Penuntut Umum dalam menghentikan penuntutan setelah berkas perkara memperoleh status lengkap secara formil dan materiel (P-21).¹⁰

Kajian yang dilakukan oleh Umam (2025) berupaya menguraikan landasan pertimbangan hakim ketika menilai sah tidaknya penetapan tersangka melalui jalur praperadilan. Temuan penelitian itu memperlihatkan fungsi praperadilan sebagai alat kendali yudisial terhadap kerja aparat penegak hukum demi mencegah tindakan melampaui wewenang sekaligus melindungi hak-hak tersangka. Kekuatan utama riset ini terletak pada pembahasannya mengenai argumentasi hakim dalam menguji legalitas proses penyidikan. Di sisi lain, keterbatasan kajian tersebut tampak pada fokusnya yang hanya menyoroti keabsahan penetapan tersangka, sehingga belum menjangkau persoalan batasan ruang gerak diskresi Jaksa Penuntut Umum dalam menghentikan penuntutan setelah berkas perkara dinyatakan lengkap secara formil dan materiel (P-21).¹¹

Himpede (2025) melakukan kajian terhadap kewenangan yang dimiliki oleh Jaksa Penuntut Umum dalam proses praperadilan di wilayah hukum Indonesia. Hasil kajian itu mengidentifikasi adanya kekosongan ketentuan mengenai batasan waktu penyampaian perkara ke meja pengadilan serta belum terdapatnya regulasi yang eksplisit tentang kewajiban Jaksa Penuntut Umum untuk mematuhi jalannya proses praperadilan yang masih berlangsung. Sumbangan penting riset ini adalah mempertegas urgensi kepastian hukum dalam relasi antara wewenang penuntutan dengan mekanisme praperadilan. Keterbatasan studi tersebut terletak pada belum dibahasnya persoalan pembatasan ruang diskresi dalam penghentian tuntutan pasca status P-21 diterbitkan beserta dampak yuridisnya terhadap kepastian hukum para pihak yang berperkara.¹²

Ketiga penelitian terdahulu yang telah dipaparkan menunjukkan perbedaan yang nyata dengan penelitian ini. Dari segi fokus kajian, penelitian sebelumnya mengarah pada pertimbangan hakim dalam praperadilan, perlindungan hak tersangka maupun pihak ketiga, serta reformulasi objek praperadilan seputar penetapan tersangka. Penelitian ini secara khusus mengarahkan perhatian pada pembatasan diskresi penuntutan pasca diterbitkannya status P-21 beserta kemungkinan pengujiannya melalui mekanisme praperadilan. Ditinjau dari sisi metode, penelitian ini tidak semata-mata menerapkan pendekatan yuridis normatif, melainkan juga diperkuat dengan analisis terhadap Putusan Praperadilan Nomor 1/Pid.Pra/2025/PN Pekalongan serta data empiris hasil wawancara dengan hakim. Dari sudut temuan, penelitian ini menghadirkan kebaruan berupa argumentasi bahwa status P-21 membawa konsekuensi yuridis yang membatasi ruang diskresi Jaksa Penuntut Umum untuk menghentikan penuntutan tanpa adanya fakta hukum baru, sekaligus menegaskan fungsi praperadilan sebagai mekanisme kontrol yudisial terhadap pelaksanaan diskresi penuntutan.

¹⁰ Herman et al., "Penolakan Putusan Praperadilan oleh Penuntut Umum," *Halu Oleo Legal Research* 4, no. 2 (2022): 202–18, <https://doi.org/10.33772/holresch.v4i2>.

¹¹ Umam, Hadiyanto, dan Wijayono Hadi Sukrisno, "Pertimbangan Putusan Hakim Pra Peradilan Mengenai Sah Tidaknya Penetapan Tersangka."

¹² Ninni Feiny Himpede, Herlyanty Y A Bawole, dan Marchel R Maramis, "Kajian Hukum Kewenangan Penuntut Umum dalam Proses Praperadilan di Indonesia," *Lex Privatum* 16, no. 1 (2025), <https://ejournal.unsrat.ac.id>.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis prosedur pemberhentian prapenuntutan oleh Penuntut Umum serta mengkaji pertimbangan hakim dalam menilai keabsahan tindakan tersebut melalui Putusan Praperadilan Nomor 1/Pid.Pra/2025/PN Pekalongan guna mempertegas peran praperadilan sebagai mekanisme pengawasan yudisial terhadap kewenangan penuntutan.

2. METODE

Penelitian ini menerapkan pendekatan yuridis normatif yang dilengkapi dengan data empiris sebagai penguat. Pendekatan yuridis normatif berfungsi untuk menelaah kaidah-kaidah hukum yang mengatur ruang lingkup kewenangan Jaksa Penuntut Umum dalam menghentikan tuntutan serta prosedur praperadilan. Sementara itu, data empiris dimanfaatkan untuk memperkuat hasil analisis normatif terhadap implementasi kaidah-kaidah tersebut di lapangan.

Tiga macam pendekatan digunakan dalam penelitian ini, yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan diwujudkan melalui pengkajian terhadap KUHAP, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif yang selanjutnya disebut Perja 15/20, beserta berbagai regulasi lain yang relevan dengan penghentian penuntutan dan lembaga praperadilan. Pendekatan kasus dijalankan dengan mengkaji secara mendalam Putusan Praperadilan Nomor 1/Pid.Pra/2025/PN Pekalongan sebagai pokok kajian utama guna mengidentifikasi alasan-alasan yuridis hakim dalam menilai sah tidaknya tindakan penghentian prapenuntutan setelah berkas perkara dinyatakan lengkap (P-21). Adapun pendekatan konseptual diterapkan untuk menelusuri berbagai gagasan hukum seperti diskresi penuntutan, *due process of law*, kepastian hukum, *dominus litis*, serta fungsi praperadilan sebagai alat kendali yudisial dalam sistem peradilan pidana.

Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analitis, artinya menyajikan gambaran sistematis mengenai pokok persoalan hukum yang dikaji, kemudian melakukan analisis berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, ajaran-ajaran hukum, serta putusan-putusan pengadilan yang relevan.

Bahan penelitian terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta data empiris. Bahan hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hukum acara pidana dan kewenangan penuntutan, di samping Putusan Praperadilan Nomor 1/Pid.Pra/2025/PN Pekalongan. Bahan hukum sekunder meliputi literatur buku, artikel jurnal ilmiah, temuan-temuan penelitian terdahulu, serta doktrin hukum yang relevan dengan topik kajian. Data empiris diperoleh melalui kegiatan wawancara dengan hakim yang menangani dan memutus perkara praperadilan dimaksud, dengan tujuan menggali informasi mengenai dasar-dasar pertimbangan hukum yang dipakai dalam memutus perkara tersebut.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, studi dokumentasi, serta wawancara semi-terstruktur. Studi kepustakaan digunakan untuk mengumpulkan bahan hukum primer dan

sekunder. Studi dokumentasi dilakukan terhadap putusan pengadilan dan berbagai dokumen yang terkait dengan perkara yang diteliti. Wawancara semi-terstruktur dilaksanakan bersama hakim pemeriksa perkara sebagai informan penelitian guna memperoleh data tentang pelaksanaan kaidah hukum dalam praktik. Data empiris yang terkumpul dipakai sebagai sarana konfirmasi sekaligus penguat bagi hasil analisis normatif, sehingga argumentasi penelitian memiliki tingkat validitas yang lebih tinggi.

Analisis data dilaksanakan secara kualitatif. Seluruh informasi yang diperoleh dikelompokkan berdasarkan pokok-pokok permasalahan penelitian, selanjutnya dianalisis dengan menggunakan pola penalaran hukum melalui penafsiran terhadap peraturan perundang-undangan, doktrin, dan putusan pengadilan. Hasil dari analisis normatif kemudian dihubungkan dengan data empiris untuk mencapai simpulan yang menyeluruh mengenai batasan diskresi penuntutan pasca P-21 melalui jalur mekanisme praperadilan.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Proses Prapenuntutan Perkara Pidana

Prapenuntutan merupakan tahapan determinan pada sistem peradilan pidana Indonesia karena berfungsi sebagai mekanisme transisi antara penyidikan dan penuntutan. Tahapan ini tidak hanya menentukan kelayakan suatu perkara untuk diajukan ke pengadilan, tetapi juga berperan sebagai instrumen pengendalian kualitas penegakan hukum oleh Penuntut Umum. Kedudukan strategis prapenuntutan menjadikan tahap ini berkaitan langsung kepastian hukum, perlindungan hak korban, serta jaminan proses hukum yang adil bagi tersangka.¹³

Kerangka hukum acara pidana menempatkan Penuntut Umum sebagai pengendali perkara (*dominus litis*) pada fase prapenuntutan. Kedudukan tersebut lahir melalui atribusi kewenangan berdasarkan KUHAP. Pasal 110 ayat (2) KUHAP memberikan kewenangan kepada Penuntut Umum untuk meneliti berkas perkara hasil penyidikan serta mengembalikannya kepada penyidik disertai petunjuk apabila ditemukan kekurangan. Norma ini dipertegas Pasal 110 ayat (3) KUHAP yang menyatakan bahwa penyidikan belum dapat dilanjutkan ke tahap penuntutan sebelum berkas perkara dinyatakan lengkap.¹⁴ Ketentuan tersebut menegaskan bahwa prapenuntutan bukan prosedur administratif semata, melainkan penilaian hukum substantif terhadap terpenuhinya unsur tindak pidana serta kecukupan alat bukti.

Doktrin hukum acara pidana nasional memandang prapenuntutan sebagai sarana kontrol internal dalam sistem peradilan pidana. Kontrol ini bertujuan mencegah perkara yang belum matang secara yuridis memasuki tahap persidangan. Tanpa mekanisme prapenuntutan yang

¹³ Lilik Mulyadi, *Hukum Acara Pidana: Suatu Tinjauan Khusus terhadap Surat Dakwaan, Eksepsi, dan Putusan Peradilan* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2017).

¹⁴ Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) No. 8 Tahun 1981.

efektif, risiko terjadinya kesalahan penuntutan (*miscarriage of justice*) akan meningkat dan berpotensi merugikan tersangka, korban, serta mencederai wibawa peradilan.¹⁵

Hasil penelitian empiris menunjukkan bahwa proses prapenuntutan pada perkara *a quo* diawali setelah Penyidik Polres Pekalongan Kota menyelesaikan tahapan penyidikan. Penyidikan dilakukan melalui pemeriksaan korban, tersangka, saksi-saksi yang berkaitan langsung peristiwa pidana, serta ahli pidana dan ahli bidang perseroan terbatas. Alat bukti yang dihimpun mencakup keterangan saksi, keterangan ahli, surat, serta petunjuk sebagaimana diatur Pasal 184 KUHAP.¹⁶ Seluruh hasil penyidikan tersebut kemudian dilimpahkan kepada Kejaksaan Negeri Pekalongan selaku Penuntut Umum.

Penelitian berkas perkara oleh Penuntut Umum dilakukan secara bertahap sesuai mekanisme prapenuntutan. Setiap kekurangan yang ditemukan dituangkan melalui petunjuk tertulis kepada penyidik. Petunjuk tersebut tidak bersifat administratif, melainkan instruksi yuridis yang mengarahkan penyidik untuk melengkapi unsur delik, memperjelas konstruksi peristiwa pidana, serta memperkuat relevansi alat bukti. Mekanisme ini mencerminkan hubungan fungsional antara penyidik dan Penuntut Umum sebagaimana dikehendaki KUHAP.

Pemberian petunjuk prapenuntutan bertujuan memastikan bahwa perkara yang akan diajukan ke pengadilan telah memenuhi standar minimal pembuktian. Literatur hukum acara pidana menegaskan bahwa prapenuntutan berfungsi sebagai *quality control* untuk menjaga agar hanya perkara yang layak secara hukum diajukan ke persidangan.¹⁷ Fungsi ini sekaligus melindungi tersangka dari penuntutan prematur dan melindungi korban dari risiko penghentian perkara akibat kelemahan pembuktian.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa seluruh petunjuk prapenuntutan yang diberikan Penuntut Umum telah dipenuhi oleh penyidik. Setelah pemenuhan tersebut, Penuntut Umum menyatakan berkas perkara lengkap atau P-21 pada tanggal 18 Oktober 2024. Pernyataan P-21 memiliki implikasi yuridis yang sangat signifikan karena menandai berakhirnya kewenangan penyidik serta beralihnya tanggung jawab perkara kepada Penuntut Umum untuk dilanjutkan ke tahap penuntutan.¹⁸

Pernyataan berkas lengkap tidak dapat dipahami sebagai formalitas administratif. Doktrin hukum acara pidana menempatkan P-21 sebagai bentuk pertanggungjawaban profesional Penuntut Umum atas penilaian kelayakan perkara untuk diperiksa oleh hakim. Oleh karena itu, setiap kebijakan lanjutan setelah P-21 harus konsisten penilaian hukum yang telah diberikan. Perubahan sikap Penuntut Umum terhadap kelayakan perkara tanpa dasar hukum baru berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum.¹⁹

¹⁵ M Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP* (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), 381.

¹⁶ Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) No. 8 Tahun 1981.

¹⁷ Mulyadi, *Hukum Acara Pidana: Suatu Tinjauan Khusus terhadap Surat Dakwaan, Eksepsi, dan Putusan Peradilan*.

¹⁸ Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) No. 8 Tahun 1981.

¹⁹ Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, 3 ed. (Jakarta: Kencana, 2018), hlm. 132–136

Status P-21 tidak semata-mata berfungsi sebagai tanda administratif yang menandai usainya tahap prapenuntutan. Secara yuridis, P-21 merupakan pernyataan resmi dari Jaksa Penuntut Umum bahwa suatu perkara telah memenuhi persyaratan untuk diserahkan ke meja pengadilan. Konsekuensi logis dari penerbitan P-21 adalah timbulnya kewajiban hukum bagi Jaksa Penuntut Umum untuk meneruskan perkara ke fase penuntutan, terkecuali apabila dijumpai keadaan baru yang secara sah dapat menghilangkan dasar penuntutan sebagaimana diatur dalam Pasal 140 ayat (2) KUHAP. P-21 dengan demikian melahirkan ikatan hukum (*binding legal consequence*) yang mempersempit ruang diskresi Jaksa Penuntut Umum sehingga tidak dapat secara sepihak mengubah penilaian yang sebelumnya telah dinyatakan lengkap. Dalam perkara *a quo*, ketiadaan fakta hukum baru menyebabkan tindakan penghentian penuntutan pasca P-21 sulit untuk dibenarkan apabila dikaitkan dengan prinsip kepastian hukum serta *due process of law*.

Fakta empiris pada perkara *a quo* menunjukkan bahwa setelah P-21 diterbitkan, Penuntut Umum telah mempersiapkan pelaksanaan Tahap II berupa pelimpahan tersangka dan barang bukti. Persiapan tersebut menegaskan bahwa perkara telah berada pada fase akhir prapenuntutan dan siap diajukan ke pengadilan. Kondisi ini memperkuat kesimpulan bahwa secara prosedural tidak terdapat hambatan hukum pada tahap prapenuntutan.

Upaya penyelesaian perkara melalui mekanisme keadilan restoratif dilakukan setelah berkas perkara dinyatakan lengkap. Upaya tersebut didasarkan pada Perja 15/20 juncto Pedoman Nomor 24 Tahun 2021. Ketentuan tersebut mensyaratkan adanya kesepakatan sukarela antara korban dan tersangka sebagai prasyarat utama penerapan keadilan restoratif.²⁰ Fakta penelitian menunjukkan bahwa upaya perdamaian tidak menghasilkan kesepakatan.

Kegagalan penerapan keadilan restoratif memiliki konsekuensi hukum penting. Apabila kesepakatan tidak tercapai sementara berkas perkara telah dinyatakan lengkap, maka kewajiban hukum Penuntut Umum adalah melanjutkan perkara ke tahap penuntutan. Tidak ditemukan norma hukum yang membenarkan penghentian penuntutan semata-mata berdasarkan upaya perdamaian yang gagal. Kondisi ini mempertegas bahwa keadilan restoratif bukan instrumen untuk meniadakan proses peradilan pidana, melainkan alternatif penyelesaian terbatas.²¹

Penelitian juga menunjukkan tidak adanya fakta hukum baru setelah diterbitkannya P-21. Seluruh alat bukti serta konstruksi peristiwa pidana telah dinilai lengkap pada tahap prapenuntutan. Ketiadaan fakta hukum baru mengakibatkan tidak adanya dasar yuridis bagi Penuntut Umum untuk mengingkari penilaian hukum yang telah dibuat sebelumnya. Doktrin hukum acara pidana menegaskan bahwa pengingkaran terhadap P-21 tanpa dasar fakta baru bertentangan asas kepastian hukum serta asas perlakuan yang sama di hadapan hukum.²²

²⁰ Peraturan Kejaksaan, "Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif," *Jdih Bpk Ri*, 2020, 5, https://jdih.kejaksaan.go.id/inventaris/berkas/berkas_4150.pdf.

²¹ Syaiful Bakhri, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2015).hlm. 170–175.

²² Jimly Asshiddiqie, *Negara Hukum Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018).hlm. 90–94.

Fakta hukum yang terungkap dalam Putusan Praperadilan Nomor 1/Pid.Pra/2025/PN Pekalongan menunjukkan bahwa setelah seluruh arahan prapenuntutan dipenuhi oleh aparat penyidik, Jaksa Penuntut Umum secara resmi mengeluarkan status P-21 pada tanggal 18 Oktober 2024. Penerbitan status P-21 tersebut mengandung makna yuridis bahwa unsur-unsur tindak pidana beserta kecukupan alat bukti telah terpenuhi. Selanjutnya, dilakukan upaya keadilan restoratif (*restorative justice*) yang tidak membuahkan kesepakatan lantaran pihak korban menolak proses perdamaian. Dalam situasi demikian, Jaksa Penuntut Umum justru mengeluarkan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan. Hakim dalam pertimbangannya menyatakan bahwa tindakan tersebut bertentangan dengan status P-21 yang telah diterbitkan sebelumnya, sebab tidak dijumpai fakta hukum baru yang mampu mengubah penilaian mengenai terpenuhinya kecukupan alat bukti ataupun unsur-unsur tindak pidana. Pokok persoalan dalam perkara *a quo* tidak bersumber pada mutu proses penyidikan ataupun prapenuntutan, melainkan terletak pada ketidakkonsistenan kebijakan penuntutan pasca dinyatakan berkas perkara lengkap secara formil dan materiel.

Implikasi yuridis tersebut memperlihatkan bahwa kewenangan Penuntut Umum pada tahap prapenuntutan tidak hanya berkaitan dengan evaluasi teknis berkas perkara, melainkan juga menyangkut dimensi kelembagaan dan tanggung jawab konstitusional dalam struktur penegakan hukum. Evaluasi terhadap kelengkapan berkas perkara merupakan bentuk penggunaan kewenangan negara yang harus dipertanggungjawabkan secara profesional dan institusional. Perspektif ini menuntut analisis lebih lanjut mengenai kedudukan dominus litis serta prinsip independensi penuntutan dalam sistem peradilan pidana.

Kedudukan Penuntut Umum sebagai *dominus litis* dalam tahap prapenuntutan memiliki implikasi kelembagaan yang signifikan. Fungsi pengendali perkara pada fase ini menentukan arah keberlanjutan proses peradilan pidana setelah penyidikan dinyatakan selesai. Posisi tersebut menempatkan Penuntut Umum sebagai aktor sentral dalam memastikan bahwa perkara yang dilimpahkan ke pengadilan telah memenuhi standar pembuktian serta konstruksi yuridis yang memadai. Setiap keputusan pada tahap ini membawa konsekuensi langsung terhadap hak tersangka, kepentingan korban, serta kepastian hukum masyarakat.

Dian Rosita menjelaskan bahwa Kejaksaan merupakan lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Kejaksaan.²³ Kedudukan tersebut berkaitan erat dengan kekuasaan kehakiman karena fungsi penuntutan merupakan bagian integral dari sistem peradilan pidana.²⁴ Konsekuensi dari konstruksi kelembagaan ini adalah tuntutan agar pelaksanaan kewenangan penuntutan dijalankan secara profesional dan independen. Independensi tersebut menjadi fondasi agar setiap kebijakan penuntutan didasarkan pada pertimbangan hukum semata.

²³ Dian Rosita, "Kedudukan Kejaksaan sebagai Pelaksana Kekuasaan Negara di Bidang Penuntutan dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Ius Constituendum* 3, no. 1 (2018): 27–47, <https://doi.org/10.26623/jic.v3i1.862>.

²⁴Rosita.

Independensi Penuntut Umum menjadi syarat utama dalam menilai kelengkapan berkas perkara pada tahap prapenuntutan. Penilaian tersebut harus bebas dari tekanan eksternal yang dapat memengaruhi objektivitas proses hukum. Rosita menegaskan bahwa profesionalitas dan kemandirian Kejaksaan merupakan prasyarat bagi terwujudnya sistem peradilan pidana yang adil dan berintegritas. Tanpa independensi yang kuat, *dominus litis* berpotensi kehilangan legitimasi sebagai pengendali perkara yang objektif.

Urgensi penguatan independensi tersebut selaras dengan gagasan pembaruan hukum acara pidana. Alwan Hadiyanto menyatakan bahwa reformasi KUHAP harus menyentuh aspek substansi hukum, struktur kelembagaan, serta budaya hukum agar mampu menjawab tantangan penegakan hukum modern. Reformasi tersebut diperlukan untuk mengatasi ketidakharmonisan antarpenghak hukum serta kelemahan mekanisme pengawasan yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum.²⁵ Pembaruan yang terintegrasi akan memperkuat akuntabilitas dalam pelaksanaan kewenangan penuntutan.

Konstruksi *dominus litis* pada tahap prapenuntutan karenanya tidak dapat dipahami sebagai kewenangan absolut tanpa batas. Kewenangan tersebut harus dilaksanakan dalam kerangka akuntabilitas dan konsistensi terhadap penilaian hukum yang telah dibuat, terutama setelah berkas perkara dinyatakan lengkap melalui P-21. Pernyataan berkas lengkap merupakan hasil evaluasi profesional yang memiliki konsekuensi yuridis sehingga tidak dapat diabaikan secara sewenang-wenang.

Relasi antara independensi penuntutan dan kepastian hukum menjadi semakin penting ketika tidak terdapat fakta hukum baru setelah pernyataan berkas lengkap. Konsistensi terhadap keputusan P-21 merupakan bagian dari integritas institusional serta penghormatan terhadap asas legalitas. Integritas ini menentukan legitimasi sistem peradilan pidana di mata masyarakat serta menjaga kepercayaan publik terhadap institusi penegak hukum.

Penguatan kedudukan *dominus litis* tidak dapat dilepaskan dari dinamika perkembangan paradigma keadilan dalam sistem peradilan pidana modern. Perkembangan tersebut menunjukkan pergeseran orientasi pemidanaan yang tidak lagi semata bertumpu pada pembalasan, melainkan pada upaya pemulihan relasi sosial yang terganggu akibat tindak pidana.

Arpandi Karjono menjelaskan bahwa pendekatan keadilan restoratif lahir sebagai respons atas dominasi paradigma retributif yang dinilai kurang efektif dan kurang adil.²⁶ Pendekatan ini berfokus pada pemulihan hubungan antara pelaku, korban, serta masyarakat melalui partisipasi aktif para pihak dalam proses penyelesaian perkara. Relevansi gagasan ini terlihat pada kebutuhan sistem peradilan pidana untuk mengurangi beban perkara serta meningkatkan tanggung jawab pelaku atas kerugian yang ditimbulkan.

²⁵ Hadiyanto, "The Urgency of Updating Criminal Code Procedure in Indonesia As an Answer to the Challenges of Modern Law Enforcement."

²⁶ Arpandi Karjono, Parningotan Malau, dan Ciptono, "Penerapan Keadilan Restoratif Justice Dalam Hukum Pidana Berbasis Kearifan Lokal," *USM Law Review* 7, no. 2 (2024): 1035–50, <https://doi.org/10.26623/julr.v7i2.9571>.

Konsepsi tersebut memperlihatkan bahwa kewenangan Penuntut Umum dalam tahap prapenuntutan tidak hanya bersifat prosedural, tetapi juga memiliki dimensi substantif. Pernyataan berkas lengkap melalui P-21 merupakan hasil evaluasi yuridis terhadap kecukupan alat bukti serta terpenuhinya unsur delik. Evaluasi tersebut tidak dapat diabaikan tanpa dasar hukum baru, sebab tindakan demikian berpotensi mereduksi kepastian hukum.

Abdul Wahid menegaskan bahwa esensi keadilan restoratif terletak pada relasi yang seimbang antara kepentingan masyarakat, pelaku, serta korban secara simultan.²⁷ Relasi proporsional tersebut menjadi bagian dari upaya mewujudkan keadilan substantif, yaitu keadilan yang tidak hanya terikat pada prosedur formal, tetapi juga mempertimbangkan nilai keadilan yang hidup di masyarakat.²⁸ Perspektif ini memperkaya analisis prapenuntutan karena keputusan penuntutan harus tetap menjaga keseimbangan antara asas legalitas dan rasa keadilan.

Keadilan substantif tidak berarti mengesampingkan norma hukum positif. Wahid menegaskan bahwa pencantuman *restorative justice* dalam Buku I RUU KUHP menunjukkan arah pembaruan hukum pidana yang mengintegrasikan nilai keadilan sosial ke dalam sistem formal.²⁹ Orientasi tersebut memperlihatkan bahwa penerapan keadilan restoratif harus dilakukan secara terukur serta tetap berada dalam kerangka hukum yang jelas.

Hildayastie Hafizah menjelaskan bahwa keadilan restoratif berorientasi pada pemulihan kerugian akibat tindak pidana serta penegasan tanggung jawab pelaku.³⁰ Pendekatan ini tidak dimaksudkan untuk meniadakan proses hukum formal, melainkan sebagai alternatif yang dapat digunakan sepanjang memenuhi persyaratan normatif. Implikasi dari pandangan ini menunjukkan bahwa kegagalan mencapai kesepakatan restoratif tidak dapat dijadikan alasan untuk mengabaikan kewajiban penuntutan setelah berkas perkara dinyatakan lengkap.

Konteks prapenuntutan memperlihatkan bahwa setelah P-21 diterbitkan, kewenangan penyidik berakhir dan tanggung jawab beralih kepada Penuntut Umum. Tanggung jawab tersebut mencakup kewajiban melanjutkan perkara ke tahap penuntutan kecuali terdapat dasar hukum baru yang sah. Tidak ditemukannya fakta hukum baru setelah P-21 menegaskan bahwa konsistensi terhadap penilaian hukum sebelumnya merupakan bagian dari integritas dominus litis.

Paradigma restoratif memang membuka ruang pemulihan sosial, namun ruang tersebut dibatasi oleh norma hukum acara pidana. Pelaksanaan keadilan restoratif yang tidak memenuhi syarat kesepakatan para pihak tidak dapat menghapus konsekuensi yuridis yang telah lahir melalui pernyataan berkas lengkap. Prinsip ini selaras dengan gagasan keadilan substantif yang tetap menghormati kepastian hukum sebagai elemen negara hukum.

²⁷ Abdul Wahid, "Keadilan Restoratif: Upaya Menemukan Keadilan Substantif," *Jurnal Ius Constituendum* 7, no. 1 (2022): 307–21, <https://doi.org/10.36841/fenomena.v21i1.2910>.

²⁸ Wahid.

²⁹ Wahid.

³⁰ Hildayastie Hafizah dan Surastini Fitriasih, "Urgensi Penyelesaian Dugaan Kesalahan Medis Melalui Restorative Justice," *Jurnal USM Law Review* 5, no. 1 (2022): 205–23, <https://doi.org/10.26623/julr.v5i1.4304>.

Kedudukan *dominus litis* pada akhirnya merepresentasikan tanggung jawab konstitusional Penuntut Umum dalam menjaga keseimbangan antara kewenangan dan perlindungan hak asasi manusia. Pelaksanaan kewenangan tersebut harus mencerminkan profesionalitas, objektivitas, serta komitmen terhadap kepastian hukum sebagai fondasi negara hukum. Independensi kelembagaan, konsistensi terhadap P-21, serta penerapan keadilan restoratif secara proporsional merupakan satu kesatuan dalam menjaga legitimasi sistem peradilan pidana.

Untuk memperjelas posisi prapenuntutan berdasarkan hasil penelitian riil, disajikan tabel berikut.

Tabel 1. Analisis Tahapan Prapenuntutan Perkara *a quo*

Tahapan Proses	Dasar Hukum	Fakta Empiris
Penyidikan	Pasal 1 angka 2 KUHAP	Dilaksanakan Polres Pekalongan Kota
Penelitian berkas	Pasal 110 ayat (2) KUHAP	Dilaksanakan Kejari Pekalongan
Pemberian petunjuk	Pasal 110 ayat (2) KUHAP	Dipenuhi penyidik
Pernyataan P-21	Pasal 110 ayat (3) KUHAP	18 Oktober 2024
Persiapan Tahap II	Pasal 8 ayat (3) KUHAP	Dipersiapkan
Keadilan Restorative	Perja 15/2020	Tidak tercapai

Sumber: Data diolah, 2026

Tabel I tersebut menunjukkan bahwa seluruh tahapan prapenuntutan pada perkara *a quo* telah dilaksanakan secara berurutan dan sesuai ketentuan hukum acara pidana. Fakta empiris penelitian membuktikan bahwa sejak tahap penyidikan hingga pernyataan berkas perkara lengkap, tidak ditemukan pelanggaran prosedural maupun kekurangan substansial yang dapat memengaruhi keabsahan proses prapenuntutan. Kondisi ini menegaskan bahwa secara normatif dan faktual, prapenuntutan telah memenuhi standar yang ditetapkan KUHAP.³¹

Kelengkapan tahapan prapenuntutan tersebut memiliki implikasi langsung terhadap kepastian hukum bagi para pihak. Setelah berkas perkara dinyatakan lengkap melalui P-21, terdapat kepastian bahwa perkara telah memenuhi syarat untuk dilanjutkan ke tahap penuntutan. Kepastian ini penting karena memberikan kejelasan arah penyelesaian perkara, baik bagi korban yang menuntut keadilan maupun bagi tersangka yang berhak atas proses hukum yang jelas dan terukur.³²

Fakta bahwa Penuntut Umum telah menyatakan berkas perkara lengkap juga menunjukkan bahwa fungsi pengendalian perkara telah dijalankan secara profesional. Penilaian kelengkapan

³¹Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP.*, hlm. 386–389.

³² Jimly Asshiddiqie, *Negara Hukum dan Demokrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018).

berkas tidak dilakukan secara sepintas, melainkan melalui penelitian menyeluruh terhadap unsur tindak pidana serta kecukupan alat bukti sebagaimana dipersyaratkan Pasal 184 KUHP. Dengan demikian, P-21 pada perkara *a quo* mencerminkan pertanggungjawaban yuridis Penuntut Umum atas kelayakan perkara untuk diperiksa oleh pengadilan.³³

Hubungan fungsional antara penyidik dan Penuntut Umum yang terbangun pada tahap prapenuntutan juga tampak berjalan efektif. Penyidik telah menindaklanjuti seluruh petunjuk prapenuntutan yang diberikan, baik terkait pemenuhan unsur delik maupun penguatan alat bukti. Pemenuhan tersebut menjadi dasar diterbitkannya P-21, sehingga secara sistemik prapenuntutan pada perkara *a quo* dapat dinilai telah selesai secara sah menurut hukum acara pidana.³⁴

Perspektif perlindungan korban menjadi relevan setelah prapenuntutan dinyatakan selesai. Korban memiliki kepentingan hukum yang sah agar perkara yang telah dinyatakan lengkap dapat diuji melalui proses persidangan. Proses prapenuntutan yang tuntas memberikan legitimasi bahwa hak korban untuk memperoleh keadilan substantif akan diwujudkan melalui mekanisme peradilan, bukan dihentikan pada tahap administrative.³⁵

Kepentingan tersangka juga terlindungi melalui prapenuntutan yang sah. Prapenuntutan memastikan bahwa tersangka hanya diajukan ke pengadilan apabila terdapat dasar pembuktian yang cukup dan konstruksi peristiwa pidana yang jelas. Oleh karena itu, penyelesaian prapenuntutan melalui P-21 pada perkara *a quo* menunjukkan bahwa hak tersangka telah dipertimbangkan sebelum perkara dilanjutkan ke tahap penuntutan.³⁶

Ketidaksesuaian justru muncul setelah seluruh tahapan prapenuntutan dinyatakan selesai. Penghentian proses pidana yang dilakukan setelah P-21 tidak bersumber dari kelemahan prapenuntutan, melainkan dari kebijakan lanjutan Penuntut Umum. Temuan ini menjadi penting karena menunjukkan bahwa problematika hukum pada perkara *a quo* bukan terletak pada kualitas prapenuntutan, tetapi pada konsistensi kebijakan penuntutan pasca prapenuntutan.³⁷

Kondisi tersebut menunjukkan perlunya mekanisme pengawasan yudisial yang mampu mengoreksi tindakan penegak hukum ketika terjadi penyimpangan antar tahapan proses pidana. Ketika kesinambungan antara prapenuntutan dan penuntutan tidak terjaga, sistem hukum memerlukan instrumen kontrol untuk memastikan bahwa penggunaan kewenangan tetap berada dalam koridor hukum acara pidana. Pada titik inilah praperadilan memperoleh relevansinya sebagai sarana pengujian terhadap keabsahan tindakan Penuntut Umum setelah prapenuntutan selesai. Melalui praperadilan, pengadilan diberikan ruang untuk menilai apakah kebijakan lanjutan yang diambil masih sejalan dengan hasil prapenuntutan yang telah dinyatakan lengkap, sehingga kepastian hukum dan perlindungan hak para pihak tetap terjamin dalam perkara *a quo*.³⁸

³³ Mulyadi, *Hukum Acara Pidana: Suatu Tinjauan Khusus terhadap Surat Dakwaan, Eksepsi, dan Putusan Peradilan*.

³⁴ Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*.

³⁵ Mulyadi, *Hukum Acara Pidana: Suatu Tinjauan Khusus terhadap Surat Dakwaan, Eksepsi, dan Putusan Peradilan*.

³⁶ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana* (Bandung: Alumni, 2007).hlm. 102–105.

³⁷ Mulyadi, *Hukum Acara Pidana: Suatu Tinjauan Khusus terhadap Surat Dakwaan, Eksepsi, dan Putusan Peradilan*.

³⁸ Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*.

Kondisi tersebut menjadikan mekanisme praperadilan relevan sebagai instrumen pengawasan yudisial. Praperadilan berfungsi menguji apakah tindakan Penuntut Umum setelah prapenuntutan tetap berada dalam koridor hukum acara pidana. Pada perkara *a quo*, praperadilan menjadi sarana untuk menilai konsistensi antara hasil prapenuntutan dan kebijakan penghentian proses pidana yang diambil kemudian.³⁹

Berdasarkan keseluruhan fakta normatif dan empiris tersebut, dapat ditegaskan bahwa proses prapenuntutan pada perkara yang dikaji telah dilaksanakan sesuai ketentuan KUHAP serta memenuhi standar pembuktian yang dipersyaratkan. Permasalahan hukum yang muncul tidak berasal dari prapenuntutan, melainkan dari kebijakan lanjutan setelah P-21 diterbitkan. Temuan ini memperkuat argumentasi bahwa pengujian melalui praperadilan merupakan langkah konstitusional untuk menjaga kepastian hukum, konsistensi penegakan hukum, serta perlindungan hak korban dan tersangka.

3.2 Pemberhentian Prapenuntutan oleh Penuntut Umum

Pemberhentian prapenuntutan merupakan manifestasi kewenangan diskresi yang dilekatkan kepada Penuntut Umum sebagai pengendali perkara pidana pada sistem peradilan pidana Indonesia. Kewenangan tersebut dimaksudkan untuk memberikan ruang pertimbangan profesional agar proses penegakan hukum tidak dijalankan secara mekanis, tetapi tetap memperhatikan keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, serta kemanfaatan sosial.⁴⁰ Diskresi penuntutan pada hakikatnya bukan kewenangan bebas, melainkan kewenangan hukum yang tunduk pada pembatasan normatif hukum acara pidana sebagai instrumen pengendali kekuasaan penuntutan.

Hukum acara pidana Indonesia memberikan pembatasan yang bersifat limitatif terhadap penggunaan kewenangan penghentian penuntutan. Pasal 140 ayat (2) KUHAP menentukan bahwa Penuntut Umum hanya dapat menghentikan penuntutan apabila tidak terdapat cukup bukti, peristiwa yang disangkakan bukan merupakan tindak pidana, atau perkara ditutup demi hukum.⁴¹ Rumusan norma tersebut menunjukkan bahwa penghentian penuntutan merupakan tindakan hukum pengecualian yang tidak dapat diterapkan secara luas dan harus dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penghentian prapenuntutan pada perkara *a quo* dilakukan setelah berkas perkara dinyatakan lengkap atau P-21. Status P-21 secara hukum menandakan bahwa Penuntut Umum telah menyatakan terpenuhinya unsur formil serta materiil tindak pidana dan kecukupan alat bukti sebagaimana disyaratkan Pasal 184 KUHAP.⁴² Pernyataan

³⁹ Hadiyanto, "The Urgency of Updating Criminal Code Procedure in Indonesia As an Answer to the Challenges of Modern Law Enforcement."

⁴⁰ Mulyadi, *Hukum Acara Pidana: Suatu Tinjauan Khusus terhadap Surat Dakwaan, Eksepsi, dan Putusan Peradilan*.

⁴¹ Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) No. 8 Tahun 1981.

⁴² Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) No. 8 Tahun 1981.

tersebut membawa konsekuensi hukum bahwa perkara telah layak untuk dilimpahkan ke pengadilan guna diperiksa serta diputus oleh hakim.

Alasan penghentian penuntutan berupa tidak cukup bukti atau peristiwa bukan tindak pidana pada kondisi berkas perkara telah dinyatakan lengkap menunjukkan adanya pertentangan internal pada penilaian hukum Penuntut Umum sendiri. Penilaian hukum yang sebelumnya menyatakan terpenuhinya alat bukti dan unsur delik tidak dapat dibatalkan secara sepihak tanpa adanya fakta hukum baru yang relevan. Inkonsistensi tersebut mencerminkan penyimpangan penggunaan kewenangan diskresi penuntutan yang berpotensi melanggar asas kepastian hukum serta prinsip *due process of law*.⁴³

Diskresi yang digunakan pada kondisi tersebut tidak lagi berfungsi sebagai instrumen pencapaian keadilan substantif, melainkan berubah menjadi sarana koreksi sepihak terhadap penilaian hukum yang telah bersifat final. Akibatnya, arah penyelesaian perkara menjadi tidak dapat diprediksi oleh para pihak, khususnya korban. Ketidakpastian tersebut berimplikasi langsung pada terganggunya kepercayaan publik terhadap sistem peradilan pidana serta legitimasi institusi Kejaksaan sebagai penegak hukum.⁴⁴

Doktrin hukum pidana nasional menegaskan bahwa diskresi penuntutan harus dijalankan secara rasional, proporsional, serta dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Eddy O.S. Hiariej menegaskan bahwa diskresi tidak boleh digunakan untuk meniadakan hasil penilaian hukum yang telah ditetapkan secara sah tanpa dasar hukum yang kuat serta tanpa ditemukannya fakta hukum baru yang signifikan.⁴⁵ Penggunaan diskresi yang menyimpang dari prinsip tersebut berpotensi melahirkan kesewenang-wenangan serta merusak integritas sistem peradilan pidana.

Pendekatan keadilan restoratif juga dijadikan dasar oleh Penuntut Umum untuk menghentikan prapenuntutan. Penerapan keadilan restoratif pada lingkungan Kejaksaan diatur melalui Perja 15/20 juncto Pedoman Jaksa Agung Nomor 24 Tahun 2021. Regulasi tersebut mensyaratkan adanya kesepakatan sukarela antara korban dan tersangka sebagai prasyarat utama penerapan keadilan restoratif.⁴⁶ Prinsip sukarela dimaksudkan untuk menjamin bahwa penyelesaian perkara tidak dilakukan secara sepihak serta tetap melindungi kepentingan korban.

Fakta empiris pada pemeriksaan praperadilan menunjukkan bahwa upaya perdamaian antara korban dan tersangka tidak menghasilkan kesepakatan. Korban secara tegas menolak penyelesaian perkara melalui mekanisme keadilan restoratif. Kegagalan tersebut menyebabkan syarat substantif penerapan keadilan restoratif tidak terpenuhi sebagaimana diatur Pasal 3, Pasal 5, serta Pasal 8

⁴³ Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*.

⁴⁴ Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer. Kontemporer* (Jakarta: Kencana, 2018), hlm. 144–147.

⁴⁵ Eddy O S Hiariej, “Prinsip-Prinsip Hukum Pidana” (Depok: Rajawali Pers, 2024), 101.

⁴⁶ Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.

Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020.⁴⁷ Penghentian prapenuntutan yang tetap dilakukan pada kondisi tersebut tidak memiliki legitimasi hukum yang memadai.

Keseimbangan antara penerapan keadilan restoratif dengan kewenangan menghentikan penuntutan perlu diatur secara proporsional. Keadilan restoratif pada hakikatnya berfungsi sebagai mekanisme alternatif yang ditujukan untuk memperbaiki relasi antara pelaku dan korban melalui kesepakatan sukarela di antara para pihak, bukan sebagai sarana yang secara langsung meniadakan proses peradilan formal. Dalam perkara *a quo*, ketidakmampuan mencapai kesepakatan antara korban dengan tersangka menyebabkan syarat substantif untuk menerapkan keadilan restoratif tidak terpenuhi. Kegagalan dalam proses restoratif semestinya mengembalikan perkara tersebut ke jalur penuntutan sesuai dengan konsekuensi yuridis dari status P-21 yang telah diterbitkan, bukan dijadikan alasan untuk menghentikan proses pidana. Pemaknaan semacam ini penting dilakukan guna mencegah meluasnya ruang diskresi penuntutan yang berpotensi mengurangi kepastian hukum serta melemahkan perlindungan terhadap hak-hak korban dalam sistem peradilan pidana.

Penghentian prapenuntutan pada situasi tersebut berpotensi mengabaikan hak korban. Keadilan restoratif pada hakikatnya bertujuan memulihkan kerugian korban serta memperbaiki relasi sosial melalui kesepakatan yang adil dan seimbang. Penolakan korban perkara ke tahap penuntutan. Penghentian perkara justru menempatkan korban pada posisi yang dirugikan karena kehilangan hak memperoleh penyelesaian perkara melalui mekanisme peradilan. Literatur hukum pidana nasional menegaskan bahwa keadilan restoratif bukan instrumen untuk menghindari proses peradilan, melainkan mekanisme alternatif yang hanya dapat diterapkan apabila seluruh syarat terpenuhi secara sukarela dan proporsional.⁴⁸

Tidak ditemukannya fakta hukum baru setelah diterbitkannya P-21 semakin memperkuat kesimpulan bahwa penghentian prapenuntutan tidak memiliki dasar hukum yang sah. Seluruh alat bukti, keterangan saksi, serta konstruksi peristiwa pidana telah dinilai lengkap pada tahap prapenuntutan berdasarkan Pasal 110 ayat (2) dan ayat (3) KUHAP.⁴⁹ Ketidadaan fakta hukum baru menutup ruang bagi Penuntut Umum untuk mengubah penilaian hukum secara sepihak tanpa justifikasi yuridis yang dapat dipertanggungjawabkan.

Asas kepastian hukum menuntut konsistensi penggunaan kewenangan penuntutan. Pernyataan berkas perkara lengkap memberikan legitimasi kepada para pihak bahwa perkara akan diselesaikan melalui proses peradilan. Penghentian prapenuntutan setelah P-21 tanpa dasar hukum baru menciptakan ketidakpastian hukum struktural serta berpotensi merusak kepercayaan publik terhadap institusi kejaksaan.⁵⁰

⁴⁷Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.

⁴⁸ Bakhri, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia*.

⁴⁹ Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) No. 8 Tahun 1981.

⁵⁰ Asshiddiqie, *Negara Hukum dan Demokrasi*.

Prinsip kepastian hukum serta *due process of law* menjadikan tindakan penghentian penuntutan pasca diterbitkannya status P-21 sebagai persoalan yuridis yang cukup serius. Status P-21 sendiri merupakan pernyataan resmi dari Jaksa Penuntut Umum bahwa seluruh unsur tindak pidana beserta kecukupan alat bukti telah terpenuhi, sehingga perkara tersebut layak untuk diajukan ke sidang pengadilan. Perubahan kebijakan penuntutan tanpa disertai fakta hukum baru berpotensi melahirkan ketidakkonsistenan dalam proses penegakan hukum sekaligus mengurangi tingkat prediktabilitas hukum bagi pihak-pihak yang berperkara. Perkembangan yurisprudensi di bidang praperadilan belakangan ini semakin menonjolkan fungsi perlindungan hak serta pengawasan terhadap pelaksanaan kewenangan aparat penegak hukum. Tindakan penghentian penuntutan pasca P-21 tetap harus dapat dimintakan pengujian berdasarkan prinsip akuntabilitas, legalitas, dan *due process of law*, sehingga tidak menjelma menjadi bentuk diskresi yang bersifat sewenang-wenang.

Asas persamaan di hadapan hukum juga terancam akibat praktik tersebut. Perkara pidana lain yang telah dinyatakan P-21 pada umumnya dilimpahkan ke pengadilan untuk diperiksa dan diputus oleh hakim. Perlakuan berbeda terhadap perkara *a quo* tanpa dasar objektif berpotensi melanggar prinsip non-diskriminasi serta menciptakan ketimpangan penerapan hukum pidana.⁵¹

Kondisi tersebut tidak hanya menimbulkan persoalan pada tataran praktik, melainkan juga membuka ruang evaluasi teoritis mengenai batas kewenangan diskresi penuntutan serta mekanisme pengawasannya dalam sistem peradilan pidana. Telaah lebih lanjut diperlukan untuk menilai sejauh mana penggunaan diskresi setelah pernyataan P-21 tetap selaras dengan prinsip legalitas, kepastian hukum, serta perlindungan hak para pihak.

Penggunaan diskresi penuntutan dalam konteks penghentian prapenuntutan tidak dapat dilepaskan dari prinsip legalitas serta batas pertanggungjawaban pidana yang objektif dan subjektif. Aprilia Khoirun Nisa dan Ali Maskur menegaskan bahwa dalam menentukan pertanggungjawaban pidana, hakim wajib menilai secara terpadu antara *actus reus* dan *mens rea* sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan.⁵² Pendekatan tersebut menuntut konsistensi rasional dalam setiap perubahan penilaian hukum, termasuk ketika Penuntut Umum mengubah sikapnya setelah berkas perkara dinyatakan lengkap.

Ketiadaan fakta hukum baru yang memengaruhi konstruksi *actus reus* maupun *mens rea* menyebabkan penghentian prapenuntutan berpotensi bertentangan dengan asas rasionalitas pertanggungjawaban pidana.⁵³ Konsistensi penilaian menjadi parameter utama agar kewenangan diskresi tidak berubah menjadi tindakan korektif sepihak terhadap penilaian yang telah bersifat final.

⁵¹ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum* (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2019), 98.

⁵² Aprilia Khoirun Nisa dan Ali Maskur, "Judicial Application of Actus Reus and Mens Rea In Village Fund Corruption Cases," *Jurnal Ius Constituendum* 11, no. 1 (2025): 1–25, <https://doi.org/10.26623/jic.v11i1.12996>.

⁵³ Aprilia Khoirun Nisa dan Ali Maskur, "Judicial Application of Actus Reus and Mens Rea In Village Fund Corruption Cases," *Jurnal Ius Constituendum* 11, no. 1 (2025): 27, <https://doi.org/10.26623/jic.v11i1.12996>.

Dimensi pengawasan terhadap kewenangan aparat penegak hukum juga menjadi sorotan dalam penelitian Khaerul Umam. Penelitian tersebut menegaskan bahwa mekanisme praperadilan berfungsi sebagai instrumen kontrol yudisial untuk mencegah tindakan sewenang-wenang dalam proses penegakan hukum.⁵⁴ Pengawasan tersebut semakin relevan ketika penghentian penuntutan dilakukan setelah terpenuhinya syarat formil dan materiil pembuktian.

Inkonsistensi penggunaan kewenangan diskresi dapat melahirkan ketidakpastian hukum yang berdampak sistemik. Umam menggarisbawahi bahwa pertimbangan hukum harus diuji secara substantif agar tidak terjebak pada formalisme prosedural semata.⁵⁵ Prinsip ini menuntut adanya justifikasi objektif atas setiap perubahan kebijakan penuntutan.

Perspektif perlindungan hak korban diperkuat melalui kajian M. Rafsan Jzani yang menyatakan bahwa efektivitas keadilan restoratif bergantung pada partisipasi sukarela para pihak serta jaminan pemulihan yang nyata bagi korban.⁵⁶ Restorative justice tidak dapat dijadikan alasan penghentian perkara apabila korban tidak memberikan persetujuan.

Urgensi pembatasan normatif terhadap penerapan keadilan restoratif ditegaskan oleh Yeni Nuraeni, L. Alfies Sihombing, dan Komarudin. Kajian tersebut menekankan bahwa mekanisme restoratif harus memiliki landasan hukum yang jelas agar tidak menimbulkan penyalahgunaan kewenangan penuntutan.⁵⁷ Tanpa batas yang tegas, diskresi dapat bergeser menjadi instrumen penghindaran proses peradilan formal.

Konsistensi antara norma hukum acara pidana dan praktik penegakan hukum menjadi syarat legitimasi institusi. Andyna Susiawati Achmad dan Astrid Athina Indradewi menekankan pentingnya harmonisasi antara regulasi dan implementasi agar tidak terjadi deviasi yang merugikan prinsip kepastian hukum dalam konteks pewarisan saham perseroan terbatas.⁵⁸ Harmonisasi tersebut menuntut kesesuaian antara pernyataan P-21 dan tindakan lanjutan Penuntut Umum.

Kajian komparatif yang dilakukan oleh Mg. Nela Violina Indah Pratiwi dan Emmilia Rusdiana juga menegaskan bahwa kepastian hukum merupakan elemen fundamental dalam sistem hukum modern.⁵⁹ Kepastian tersebut hanya dapat terwujud apabila setiap tindakan aparat penegak hukum didasarkan pada parameter normatif yang jelas serta konsisten.

⁵⁴ Umam, Hadiyanto, dan Wijayono Hadi Sukrisno, "Pertimbangan Putusan Hakim Pra Peradilan Mengenai Sah Tidaknya Penetapan Tersangka," *Journal Juridisch* 3, no. 2 (2025): 169–171, <https://doi.org/10.26623/jj.v3i2.12865>.

⁵⁵ Umam, Hadiyanto, dan Wijayono Hadi Sukrisno. *Journal Juridisch* 3, no. 2 (2025): 172, <https://doi.org/10.26623/jj.v3i2.12865>.

⁵⁶ M. Rafsan Jzani, "The Effectiveness of Restorative Justice in Resolving Criminal Acts: Interaction Between Ocu Customary Law and Positive Law," *Jurnal Ius Constituendum* 10, no. 3 (2025): 394–414, <https://doi.org/10.26623/jic.v10i3.12234>.

⁵⁷ Yeni Nuraeni, L. Alfies Sihombing, dan Komarudin Komarudin, "Restorative Justice as a Solution to the Press Crisis: The Urgency of Reform in the Indonesian Justice System," *USM Law Review* 8, no. 1 (2025): 412–27, <https://doi.org/10.26623/julr.v8i1.12591>.

⁵⁸ Andyna Susiawati Achmad dan Astrid Athina Indradewi, "A Legal Review of Share Inheritance in Limited Liability Companies," *Jurnal Ius Constituendum* 10, no. 3 (2025): 346–62, <https://doi.org/10.26623/jic.v10i3.12026>.

⁵⁹ Mg. Nela Violina Indah Pratiwi dan Emmilia Rusdiana, *Comparing the Transfer of Prisoners Between Japan and the Netherlands*, *Jurnal Ius Constituendum*, vol. 11, 2025, <https://doi.org/10.26623/jic.v11i1.13000>.

Integrasi antara prinsip legalitas, pengawasan yudisial, perlindungan hak korban, serta konsistensi pertanggungjawaban pidana memperlihatkan bahwa penghentian prapenuntutan setelah P-21 hanya dapat dibenarkan apabila didukung fakta hukum baru yang objektif dan signifikan. Tanpa dasar tersebut, tindakan penghentian berpotensi bertentangan dengan asas kepastian hukum, *due process of law*, serta prinsip persamaan di hadapan hukum.

Perbandingan antara norma hukum acara pidana dan praktik penghentian prapenuntutan pada perkara *a quo* disajikan pada tabel berikut.

Tabel 2. Analisis Kesesuaian Pemberhentian Prapenuntutan

Aspek Analisis	Norma Hukum	Praktik
Status berkas perkara	Wajib dilanjutkan	Dihentikan
Dasar penghentian	Pasal 140 ayat (2) KUHP	Bertentangan P-21
Keadilan restoratif	Kesepakatan sukarela	Tidak tercapai
Kepastian hukum	Terjamin	Terganggu
Perlindungan korban	Diutamakan	Terabaikan

Sumber: Data diolah, 2026

Tabel 2 memperlihatkan adanya ketidaksesuaian antara norma hukum acara pidana dengan praktik penghentian prapenuntutan yang dilakukan oleh Penuntut Umum pada perkara *a quo*. Secara normatif, status berkas perkara yang telah dinyatakan lengkap melalui P-21 seharusnya dilanjutkan ke tahap penuntutan sebagai konsekuensi terpenuhinya unsur tindak pidana dan kecukupan alat bukti. Namun dalam praktiknya, perkara justru dihentikan melalui penerbitan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan. Kondisi ini menunjukkan adanya inkonsistensi dalam penggunaan kewenangan diskresi penuntutan karena alasan penghentian yang digunakan bertentangan dengan penilaian hukum sebelumnya yang telah menyatakan perkara lengkap dan layak diajukan ke persidangan.

Selain itu, tabel tersebut menunjukkan bahwa penerapan keadilan restoratif juga tidak memenuhi syarat substantif sebagaimana diatur dalam Perja 15/20, karena kesepakatan sukarela antara korban dan tersangka tidak tercapai. Akibatnya, penghentian perkara menimbulkan gangguan terhadap kepastian hukum serta berpotensi mengabaikan perlindungan hak korban untuk memperoleh penyelesaian perkara melalui proses peradilan. Deviasi antara norma dan praktik tersebut memperlihatkan bahwa tindakan penghentian prapenuntutan tidak hanya menimbulkan persoalan prosedural, tetapi juga berdampak pada legitimasi penegakan hukum dan kepercayaan publik terhadap institusi kejaksaan. Oleh karena itu, keberadaan praperadilan menjadi penting sebagai instrumen pengawasan yudisial untuk menguji kesesuaian tindakan Penuntut Umum dengan prinsip *due process of law* dan ketentuan KUHP.

Deviasi antara norma dan praktik tersebut menunjukkan adanya persoalan serius pada penggunaan kewenangan diskresi penuntutan. Kondisi ini membenarkan intervensi praperadilan sebagai mekanisme pengawasan yudisial untuk memastikan bahwa kewenangan penuntutan dijalankan sesuai hukum acara pidana serta tidak merugikan hak-hak konstitusional para pihak.

Implikasi yuridis penghentian prapenuntutan setelah P-21 juga berkaitan erat dengan fungsi pengawasan internal dan eksternal pada sistem peradilan pidana. Mekanisme administratif internal kejaksaan, termasuk ekspose perkara dan koordinasi berjenjang, tidak dapat dijadikan pembenaran untuk menyimpangi ketentuan hukum acara pidana yang bersifat imperatif. Norma hukum acara pidana harus tetap ditempatkan sebagai rujukan utama pada setiap tindakan penuntutan.

Perspektif sistem peradilan pidana memandang bahwa penyidikan, prapenuntutan, penuntutan, serta pemeriksaan di pengadilan merupakan satu kesatuan proses yang tidak dapat dipisahkan secara sewenang-wenang. Ketidakkonsistenan pada satu tahapan akan berdampak pada keseluruhan sistem. Penghentian prapenuntutan setelah P-21 mencerminkan terjadinya disharmoni antar subsistem peradilan pidana yang berpotensi melemahkan efektivitas penegakan hukum.⁶⁰

Aspek akuntabilitas Penuntut Umum juga menjadi sorotan penting. Setiap keputusan penghentian penuntutan harus dapat diuji secara objektif dan transparan. Ketika penghentian prapenuntutan dilakukan tanpa dasar fakta hukum baru setelah P-21, akuntabilitas keputusan tersebut menjadi dipertanyakan. Akuntabilitas pada konteks ini tidak hanya berkaitan dengan kepatuhan administratif internal kejaksaan, tetapi juga pertanggungjawaban hukum terhadap korban, tersangka, serta masyarakat luas.⁶¹

Dimensi legitimasi penuntutan juga terdampak oleh praktik penghentian prapenuntutan pasca P-21. Legitimatis penuntutan tidak semata-mata ditentukan oleh kewenangan formal, tetapi juga oleh konsistensi penerapan hukum. Ketika publik melihat bahwa perkara yang telah dinyatakan lengkap dapat dihentikan tanpa dasar hukum yang jelas, kepercayaan terhadap institusi kejaksaan berpotensi mengalami erosi. Kepercayaan publik merupakan prasyarat penting bagi efektivitas sistem peradilan pidana.⁶²

Kedudukan lembaga praperadilan menjadi sangat relevan pada konteks tersebut. Praperadilan berfungsi sebagai instrumen pengawasan yudisial yang bersifat korektif untuk memastikan bahwa diskresi penuntutan dijalankan sesuai batasan hukum serta tidak menimbulkan ketidakpastian hukum maupun pelanggaran hak korban. Ketika penghentian prapenuntutan dilakukan secara tidak konsisten dengan tahapan prapenuntutan dan tanpa dasar hukum sah, praperadilan merupakan sarana koreksi yang konstitusional dan diperlukan.

⁶⁰ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia : Introduction to the Indonesian Administrative Law* (Yogyakarta: UGM Press, 2019), 121.

⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Negara Hukum Dan Demokrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 97–101

⁶² Mulyadi, *Hukum Acara Pidana: Suatu Tinjauan Khusus terhadap Surat Dakwaan, Eksepsi, dan Putusan Peradilan*.hlm. 231–232.

Berdasarkan keseluruhan analisis tersebut, dapat ditegaskan bahwa penghentian prapenuntutan pada perkara *a quo* tidak selaras Pasal 140 ayat (2) KUHAP serta prinsip keadilan restoratif sebagaimana diatur pada Perja 15/20 juncto Pedoman Nomor 24 Tahun 2021. Penggunaan diskresi penuntutan yang tidak konsisten dengan hasil prapenuntutan dan fakta empiris perkara telah menimbulkan ketidakpastian hukum, mengabaikan hak korban, serta melemahkan legitimasi penegakan hukum. Kondisi tersebut secara normatif membenarkan pengajuan praperadilan sebagai sarana koreksi yudisial terhadap tindakan Penuntut Umum.

3.3 Pertimbangan Hakim dalam Putusan Praperadilan Nomor 1 Pid Pra 2025 PN PKL

Pertimbangan hakim merupakan elemen sentral dalam pemeriksaan perkara praperadilan karena menjadi dasar penilaian terhadap sah atau tidaknya tindakan aparat penegak hukum. Fungsi pertimbangan hakim tidak hanya menentukan hasil akhir pemeriksaan, tetapi juga mencerminkan arah penafsiran hukum acara pidana yang berlaku. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemeriksaan praperadilan pada perkara *a quo* tidak dibatasi pada pengujian aspek prosedural formal, melainkan menilai konsistensi penerapan hukum acara pidana serta pemenuhan prinsip *due process of law* sebagai fondasi sistem peradilan pidana.⁶³

Berdasarkan hasil wawancara peneliti bersama hakim Pengadilan Negeri Pekalongan yang menangani perkara praperadilan, diketahui bahwa hakim dalam memutus perkara berpedoman pada ketentuan Pasal 1 angka 10 juncto Pasal 77 KUHAP.⁶⁴ Ketentuan tersebut dipahami sebagai dasar kewenangan praperadilan untuk menilai sah atau tidaknya tindakan penuntutan, termasuk penerbitan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan. Penafsiran ini diperkuat oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014 yang memperluas makna objek praperadilan serta ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung. Umum dinilai tidak selaras dengan ketentuan hukum acara pidana. Fakta hukum menunjukkan bahwa perkara sebelumnya telah dinyatakan lengkap atau P-21 oleh Jaksa pemeriksa. Pernyataan tersebut memiliki konsekuensi hukum bahwa unsur formil serta materiil tindak pidana telah terpenuhi dan alat bukti dinilai cukup untuk dibuktikan di persidangan. Konsekuensi tersebut mengharuskan Penuntut Umum untuk melanjutkan perkara ke tahap penuntutan dan menyerahkannya kepada hakim untuk diperiksa serta diputus sesuai hukum yang berlaku.

Upaya penerapan keadilan restoratif telah dilakukan sebelum pelimpahan perkara ke pengadilan berdasarkan petunjuk Kejaksaan Tinggi melalui Kejaksaan Negeri. Fakta persidangan menunjukkan bahwa upaya tersebut tidak berhasil mencapai kesepakatan perdamaian antara korban dan tersangka. Ketentuan Perja 15/20 juncto Pedoman Jaksa Agung Nomor 24 Tahun 2021 menegaskan bahwa kegagalan keadilan restoratif pada perkara yang telah dinyatakan P-21 mengakibatkan kewajiban hukum bagi Penuntut Umum untuk melimpahkan perkara ke

⁶³ Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*.

⁶⁴ Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) No. 8 Tahun 1981.

pengadilan.⁶⁵ Penerbitan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan satu hari setelah kegagalan upaya perdamaian dinilai bertentangan dengan ketentuan tersebut.

Hasil wawancara peneliti bersama Nofan Hidayat, S.H., M.H., Hakim Pengadilan Negeri Pekalongan yang memeriksa perkara praperadilan, menunjukkan bahwa alasan penghentian penuntutan berupa tidak cukup bukti serta peristiwa bukan tindak pidana tidak dapat dibenarkan secara hukum. Pertimbangan tersebut didasarkan pada keberadaan Putusan Praperadilan Nomor 1/Pid.Pra/2024/PN Pkl yang sebelumnya telah menolak permohonan tersangka terkait keabsahan penetapan tersangka.⁶⁶ Putusan tersebut menegaskan bahwa penetapan tersangka telah didasarkan pada minimal dua alat bukti yang sah sebagaimana disyaratkan Pasal 184 KUHAP serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014. Keberadaan dua alat bukti yang sah tersebut menghilangkan dasar hukum bagi alasan tidak cukup bukti yang digunakan pada Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan.⁶⁷

Pertimbangan hakim juga menyoroti prosedur internal Kejaksaan berupa gelar perkara di Kejaksaan Tinggi serta koordinasi berjenjang hingga Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum. Hakim menilai bahwa prosedur administratif internal tersebut tidak dapat dijadikan dasar untuk meniadakan kewajiban utama Penuntut Umum dalam menjalankan hukum acara pidana. Kesesuaian administratif tidak serta-merta melegitimasi substansi tindakan apabila bertentangan dengan ketentuan KUHAP yang bersifat imperatif. Pandangan ini menegaskan bahwa hukum acara pidana harus ditempatkan sebagai rujukan utama dalam menilai keabsahan tindakan penuntutan.⁶⁸

Berdasarkan keseluruhan pertimbangan tersebut, hakim menyimpulkan bahwa penerbitan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan oleh Termohon adalah tidak sah, cacat hukum, serta tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Konsekuensi hukum dari putusan tersebut adalah kewajiban Penuntut Umum untuk mencabut Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan dan melimpahkan perkara ke pengadilan guna diperiksa serta diputus sesuai hukum yang berlaku. Putusan ini menegaskan fungsi praperadilan sebagai instrumen koreksi yudisial terhadap penyimpangan penggunaan kewenangan penuntutan.⁶⁹

Pandangan berbeda muncul dari Hakim Praperadilan Listyo Arif Budiman yang menilai bahwa penerbitan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan telah dilakukan melalui tahapan administratif internal Kejaksaan yang sah. Pertimbangan tersebut didasarkan pada adanya ekspose perkara di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah serta koordinasi berjenjang hingga Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum. Berdasarkan sudut pandang ini, kewenangan pengendalian perkara berada pada Kejaksaan Tinggi sehingga persetujuan tertulis Jaksa Agung tidak dipersyaratkan secara

⁶⁵ Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.

⁶⁶ Wawancara dengan Nofan Hidayat, S.H., M.H, Hakim Pengadilan Negeri Pekalongan, 2026

⁶⁷ Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*.

⁶⁸ Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) No. 8 Tahun 1981.

⁶⁹ Wawancara dengan Listyo Arif Budiman, Hakim Pengadilan Negeri Pekalongan, 2026

tersendiri sepanjang mekanisme pengawasan internal telah dijalankan sesuai tata kelola kelembagaan Kejaksaan.⁷⁰

Hakim tersebut juga berpendapat bahwa meskipun upaya keadilan restoratif tidak menghasilkan kesepakatan antara korban dan tersangka, Penuntut Umum tetap memiliki ruang kewenangan diskresioner untuk menindaklanjuti rekomendasi hasil ekspose perkara demi kepastian hukum. Alasan penghentian penuntutan berupa tidak cukup bukti atau peristiwa bukan tindak pidana dinilai telah memenuhi persyaratan formil serta materiil Pasal 140 ayat (2) KUHAP. Keberadaan eksaminasi khusus oleh Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum dipandang sebagai bukti bahwa mekanisme pengawasan internal Kejaksaan telah berjalan dan dapat dijadikan dasar legitimasi administratif penghentian penuntutan.⁷¹

Perbedaan pertimbangan hakim tersebut menunjukkan adanya ketegangan antara pendekatan normatif hukum acara pidana dan pendekatan administratif kelembagaan Kejaksaan. Hakim yang mengabulkan permohonan praperadilan menempatkan hukum acara pidana sebagai norma utama yang mengikat sehingga status P-21 memiliki konsekuensi hukum yang tidak dapat dikesampingkan. Hakim yang menolak permohonan praperadilan lebih menitikberatkan pada legitimasi prosedural administratif internal Kejaksaan sebagai dasar penggunaan diskresi penuntutan. Perbandingan pertimbangan hakim tersebut disajikan pada tabel berikut :

Tabel 3. Analisis Perbandingan Pertimbangan Hakim

Aspek Analisis	Pertimbangan Hakim Pengabulan	Pertimbangan Hakim Penolakan
Status P-21	Mengikat dan wajib dilanjutkan	Dapat dikesampingkan
Keadilan restorative	Wajib berhasil jika dijadikan dasar	Tidak menentukan
Alasan tidak cukup bukti	Tidak sah secara hukum	Sah menurut administratif
Prosedur internal Kejaksaan	Tidak mengesampingkan KUHAP	Menjadi dasar legitimasi
Kesimpulan	SKP2 tidak sah	SKP2 sah

Sumber: Data primer penelitian, 2026

Penjelasan tabel tersebut menunjukkan perbedaan mendasar dalam kerangka berpikir hakim ketika menilai keabsahan penghentian penuntutan. Pendekatan normatif menempatkan KUHAP sebagai hukum positif yang bersifat mengikat dan tidak dapat dikesampingkan oleh kebijakan administratif internal. Pendekatan administratif menilai bahwa tata kelola kelembagaan Kejaksaan memiliki peran dominan dalam pengendalian perkara.

⁷⁰Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) No. 8 Tahun 1981.

⁷¹Hiariej, "Prinsip-Prinsip Hukum Pidana."

Penguatan pertimbangan hakim pada Putusan Praperadilan Nomor 1/Pid.Pra/2025/PN Pkl juga dapat dianalisis melalui perspektif teori pembatasan diskresi dalam negara hukum. Teori tersebut menempatkan diskresi sebagai kewenangan yang sah sepanjang digunakan dalam batas norma hukum serta diawasi oleh mekanisme peradilan. Praperadilan berfungsi sebagai instrumen *checks and balances* yang mencegah penggunaan diskresi penuntutan secara berlebihan atau menyimpang. Penempatan praperadilan sebagai pengawas yudisial memperlihatkan bahwa hukum acara pidana tidak hanya berfungsi prosedural, tetapi juga berfungsi konstitusional dalam menjaga keseimbangan kekuasaan penegakan hukum.⁷²

Pertimbangan hakim yang menempatkan status P-21 sebagai penilaian hukum yang mengikat menunjukkan penerapan prinsip kepastian hukum secara konsisten. Prinsip tersebut menuntut agar setiap tindakan aparat penegak hukum dapat diprediksi dan tidak berubah secara sewenang-wenang. Ketika Penuntut Umum telah menyatakan berkas perkara lengkap, perubahan sikap hukum tanpa dasar fakta baru berpotensi melanggar prinsip kepastian hukum. Pertimbangan hakim pada perkara ini memperlihatkan keberpihakan pada prinsip tersebut sebagai elemen esensial negara hukum.⁷³

Implikasi praktis putusan praperadilan ini sangat signifikan bagi praktik prapenuntutan serta penuntutan di Indonesia. Putusan tersebut memberikan pesan normatif bahwa tahapan prapenuntutan bukan sekadar formalitas administratif, melainkan proses hukum substantif yang menghasilkan konsekuensi mengikat. Penuntut Umum tidak dapat menggunakan alasan administratif atau rekomendasi internal untuk mengesampingkan hasil prapenuntutan yang telah menyatakan berkas perkara lengkap.

Putusan ini juga mempertegas bahwa keadilan restoratif harus ditempatkan secara proporsional dalam sistem peradilan pidana. Keadilan restoratif bukan instrumen absolut untuk menghentikan perkara, melainkan mekanisme alternatif yang keberhasilannya bergantung pada persetujuan korban. Pertimbangan hakim yang menolak penggunaan keadilan restoratif yang gagal sebagai dasar penghentian penuntutan memberikan pedoman penting bagi praktik kejaksaan agar tidak menyalahgunakan konsep keadilan restoratif sebagai dalih penghentian perkara pidana.⁷⁴

Nilai preseden putusan ini terletak pada kemampuannya mendorong keseragaman penerapan hukum acara pidana, khususnya terkait penghentian penuntutan pasca P-21. Meskipun putusan praperadilan tidak mengikat secara *erga omnes*, pertimbangan hukumnya dapat dijadikan rujukan oleh hakim lain dalam perkara sejenis. Pedoman normatif yang dapat ditarik adalah keharusan menempatkan hukum acara pidana sebagai rujukan utama di atas kebijakan administratif internal lembaga penegak hukum.

Relevansi putusan ini juga tercermin pada perlindungan hak korban dan tersangka. Perlindungan korban terwujud melalui jaminan bahwa perkara yang telah dinyatakan lengkap tidak

⁷²Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Pertama (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), 122.

⁷³Mertokusumo, *Penemuan Hukum*.

⁷⁴Bakhri, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia*.

dihentikan secara sepihak tanpa dasar hukum yang sah. Perlindungan tersangka terwujud melalui kepastian bahwa setiap tindakan penuntutan tunduk pada prosedur hukum yang jelas dan dapat diuji melalui mekanisme peradilan. Keseimbangan perlindungan tersebut mencerminkan penerapan prinsip peradilan yang adil pada sistem peradilan pidana.

Implikasi akhir dari Putusan Praperadilan Nomor 1/Pid.Pra/2025/PN Pkl menegaskan penguatan fungsi praperadilan sebagai mekanisme kontrol konstitusional terhadap penggunaan kewenangan penuntutan. Kewenangan diskresi Penuntut Umum harus selalu ditempatkan dalam bingkai hukum acara pidana sebagai hukum positif yang mengikat. Penempatan tersebut memastikan bahwa setiap tindakan penuntutan berjalan secara konsisten, akuntabel, serta menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak para pihak.

4. PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa penghentian penuntutan setelah berkas perkara dinyatakan lengkap (P-21) tanpa adanya fakta hukum baru bertentangan dengan Pasal 140 ayat (2) KUHAP, asas kepastian hukum, dan prinsip due process of law. Putusan Praperadilan Nomor 1/Pid.Pra/2025/PN Pekalongan menegaskan bahwa status P-21 bukan sekadar tindakan administratif, melainkan memiliki konsekuensi yuridis yang membatasi ruang diskresi Penuntut Umum dalam menghentikan penuntutan. Temuan ini memberikan kontribusi teoritik terhadap pengembangan hukum acara pidana dengan memperkuat pemahaman mengenai keterkaitan antara prinsip dominus litis, kepastian hukum, dan pengawasan yudisial melalui praperadilan dalam penggunaan diskresi penuntutan. Secara praktis, penelitian ini menegaskan pentingnya konsistensi kebijakan penuntutan setelah P-21 guna menjamin perlindungan hak korban dan tersangka serta mencegah penggunaan diskresi yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi antara KUHAP dan Perja 15/20, khususnya terkait batas kewenangan penghentian penuntutan setelah berkas perkara dinyatakan lengkap. Perlu disusun pedoman yang lebih jelas mengenai parameter objektif penerapan keadilan restoratif dan konsekuensi hukum status P-21 agar tercipta keseragaman praktik penuntutan, peningkatan kepastian hukum, dan penguatan akuntabilitas dalam sistem peradilan pidana.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad, Andyna Susiawati, dan Astrid Athina Indradewi. "A Legal Review of Share Inheritance in Limited Liability Companies." *Jurnal Ius Constituendum* 10, no. 3 (2025): 346–62. <https://doi.org/10.26623/jic.v10i3.12026>.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Pertama. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- . *Negara Hukum dan Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- . *Negara Hukum Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Atmasasmita, Romli. *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*. 3 ed. Jakarta: Kencana, 2018.
- Bakhri, Syaiful. *Sistem Peradilan Pidana Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2015.

- Hadiyanto, Alwan. "The Urgency of Updating Criminal Code Procedure in Indonesia As an Answer to the Challenges of Modern Law Enforcement." *Jurnal USM Law Review* 8, no. 3 (2025): 2842–60. <https://doi.org/10.26623/julr.v8i3.12820>.
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia : Introduction to the Indonesian Administrative Law*. Yogyakarta: UGM Press, 2019.
- Hafizah, Hildayastie, dan Surastini Fitriasih. "Urgensi Penyelesaian Dugaan Kesalahan Medis Melalui Restorative Justice." *Jurnal USM Law Review* 5, no. 1 (2022): 205–23. <https://doi.org/10.26623/julr.v5i1.4304>.
- Harahap, M Yahya. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.
- Herman, Handrawan, Sabrina Hidayat, Oheo Kaimuddin Haris, Jabalnur, dan Sumber Jaya T. "Penolakan Putusan Praperadilan oleh Penuntut Umum." *Halu Oleo Legal Research* 4, no. 2 (2022): 202–18. <https://doi.org/10.33772/holresch.v4i2>.
- Hiariej, Eddy O S. "Prinsip-Prinsip Hukum Pidana." Depok: Rajawali Pers, 2024.
- Himpede, Ninni Feiny, Herlyanty Y A Bawole, dan Marchel R Maramis. "Kajian Hukum Kewenangan Penuntut Umum dalam Proses Praperadilan di Indonesia." *Lex Privatum* 16, no. 1 (2025). <https://ejournal.unsrat.ac.id>.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2020.
- Irwan, Rahmatiah. "Right to Be Forgotten for Child Victims of Electronic Sexual Violence." *Jurnal Ius Constituendum* 11, no. 1 (2026): 66–67. <https://doi.org/https://doi.org/10.26623/jic.v10i3.12784>.
- Irwan, Rahmatiah, Aulya Nisa', Anggun Retno Wardani, Agrita Permata Sari, Azzura Fathanul Umara, dan Rivana Tesalonika Taroreh. "Right to Be Forgotten for Child Victims of Electronic Sexual Violence." *Jurnal Ius Constituendum* 11, no. 1 (2025): 66–86. <https://doi.org/10.26623/jic.v11i1.12784>.
- Jzani, M. Rafsan. "The Effectiveness of Restorative Justice in Resolving Criminal Acts: Interaction Between Ocu Customary Law and Positive Law." *Jurnal Ius Constituendum* 10, no. 3 (2025): 394–414. <https://doi.org/10.26623/jic.v10i3.12234>.
- Karjono, Arpandi, Parningotan Malau, dan Ciptono. "Penerapan Keadilan Restoratif Justice Dalam Hukum Pidana Berbasis Kearifan Lokal." *USM Law Review* 7, no. 2 (2024): 1035–50. <https://doi.org/10.26623/julr.v7i2.9571>.
- Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) No. 8 Tahun 1981 (n.d.).
- Melvando, Yanu Romansyah, Milda Istiqomah, dan Yuliati Yuliati. "Criminal Sanctions as a Consequence of Negligence by Data Controllers In Personal Data Breaches." *Jurnal Ius Constituendum* 10, no. 3 (2025): 363–75. <https://doi.org/10.26623/jic.v10i3.12078>.
- Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2019.
- Mulyadi, Lilik. *Hukum Acara Pidana: Suatu Tinjauan Khusus terhadap Surat Dakwaan, Eksepsi, dan Putusan Peradilan*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2017.
- Nisa, Aprilia Khoirun, dan Ali Maskur. "Judicial Application of Actus Reus and Mens Rea In Village Fund Corruption Cases." *Jurnal Ius Constituendum* 11, no. 1 (2025): 1–25. <https://doi.org/10.26623/jic.v11i1.12996>.
- Nuraeni, Yeni, L Alfies Sihombing, dan Komarudin Komarudin. "Restorative Justice as a Solution to the Press Crisis: The Urgency of Reform in the Indonesian Justice System." *USM Law*

- Review* 8, no. 1 (2025): 412–27. <https://doi.org/10.26623/julr.v8i1.12591>.
- Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif (n.d.).
- Pratiwi, Mg. Nela Violina Indah, dan Emmilia Rusdiana. *Comparing the Transfer of Prisoners Between Japan and the Netherlands. Jurnal Ius Constituendum*. Vol. 11, 2025. <https://doi.org/10.26623/jic.v11i1.13000>.
- Rosita, Dian. “Kedudukan Kejaksaan sebagai Pelaksana Kekuasaan Negara di Bidang Penuntutan dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia.” *Jurnal Ius Constituendum* 3, no. 1 (2018): 27–47. <https://doi.org/10.26623/jic.v3i1.862>.
- Rosnida, Muhamad Aksan Akbar, Muhammad As Ari. AM, Irabiah Irabiah, Yeni Haerani, dan Patma Sari. “Legal Protection of Health Workers in Emergency Medical Procedures: An Analysis of Legal Certainty in Indonesia and Thailand.” *Jurnal Ius Constituendum* 11, no. 1 (2025): 87–105. <https://doi.org/10.26623/jic.v11i1.12818>.
- Sudarto. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni, 2007.
- Susilo, Erwin, dan Dharma Setiawan Negara. “Critiquing the Use of the Term Restorative Justice in Narcotics Cases.” *Jurnal Ius Constituendum* 10, no. 3 (2025): 376–93. <https://doi.org/10.26623/jic.v10i3.12150>.
- Umam, Khaerul, Alwan Hadiyanto, dan Wijayono Hadi Sukrisno. “Pertimbangan Putusan Hakim Pra Peradilan Mengenai Sah Tidaknya Penetapan Tersangka.” *Journal Juridisch* 3, no. 2 (2025): 169–84. <https://doi.org/10.26623/jj.v3i2.12865>.
- Wahid, Abdul. “Keadilan Restoratif: Upaya Menemukan Keadilan Substantif.” *Jurnal Ius Constituendum* 7, no. 1 (2022): 307–21. <https://doi.org/10.36841/fenomena.v2i1.2910>.

PERNYATAAN KONFLIK KEPENTINGAN

Para penulis menyatakan bahwa tidak terdapat konflik kepentingan dalam publikasi artikel ini.

INFORMASI PENDANAAN

Tidak ada.

UCAPAN TERIMA KASIH

Para penulis menyampaikan terima kasih yang tulus kepada Editor dan Reviewer anonim atas waktu yang telah diberikan, komentar yang berwawasan, serta saran konstruktif yang secara signifikan telah berkontribusi terhadap penyempurnaan artikel ini. Para penulis juga berharap bahwa artikel ini dapat memberikan wawasan yang bermanfaat dan memberikan kontribusi yang berarti terhadap perkembangan diskusi di bidang terkait, serta dapat memberikan manfaat bagi para pembaca dan peneliti di masa mendatang.

PERNYATAAN PENGGUNAAN KECERDASAN BUATAN GENERATIF

Para penulis menyatakan bahwa kecerdasan buatan generatif digunakan sebagai alat bantu dalam proses penyusunan manuskrip ini. Secara khusus, ChatGPT dan Grammarly digunakan untuk meningkatkan kualitas bahasa dan keterbacaan teks secara keseluruhan.

Seluruh keluaran yang dihasilkan oleh kecerdasan buatan kemudian ditinjau secara kritis, disunting, dan diverifikasi oleh para penulis untuk memastikan keakuratan serta menjaga integritas ilmiah. Para penulis bertanggung jawab sepenuhnya atas isi akhir manuskrip.

Penggunaan kecerdasan buatan generatif dibatasi hanya pada fungsi pendukung dan tidak dianggap sebagai bentuk kepenulisan. Selain itu, tidak terdapat analisis maupun interpretasi data yang dilakukan oleh kecerdasan buatan tanpa pengawasan dan keterlibatan aktif dari penulis.