



**T E S I S**

**KEBIJAKAN FORMULASI KETENTUAN PENUNTUTAN  
DALAM KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM ACARA  
PIDANA (KUHAP)**

**POLICY FORMULATION PROSECUTION PROVISIONS IN THE  
CODE OF CRIMINAL PROCEDURE (CRIMINAL CODE)**

**Oleh**

**ZAINI RIBUT SUGIAMAN, S.H.  
NIM. 100720101012**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
KONSENTRASI HUKUM DAN SISTEM  
PERADILAN PIDANA**

**PASCASARJANA UNIVERSITAS JEMBER  
J E M B E R**

**2012**

**T E S I S**

**KEBIJAKAN FORMULASI KETENTUAN PENUNTUTAN  
DALAM KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM ACARA  
PIDANA (KUHAP)**

**POLICY FORMULATION PROSECUTION PROVISIONS IN THE  
CODE OF CRIMINAL PROCEDURE (CRIMINAL CODE)**

**Oleh**

**ZAINI RIBUT SUGIAMAN, S.H.  
NIM. 100720101012**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
KONSENTRASI HUKUM DAN SISTEM  
PERADILAN PIDANA**

**PASCASARJANA UNIVERSITAS JEMBER  
J E M B E R**

**2012**

ii

**KEBIJAKAN FORMULASI KETENTUAN PENUNTUTAN  
DALAM KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM ACARA  
PIDANA (KUHAP)**

**POLICY FORMULATION PROSECUTION PROVISIONS IN THE  
CODE OF CRIMINAL PROCEDURE (CRIMINAL CODE)**

**T E S I S**

**Untuk Memperoleh Gelar Magister Dalam  
Program Magister Ilmu Hukum Pada  
Pascasarjana Universitas Jember**

**Oleh**

**ZAINI RIBUT SUGIAMAN, S.H.  
NIM. 100720101012**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
KONSENTRASI HUKUM DAN SISTEM  
PERADILAN PIDANA**

**PASCASARJANA UNIVERSITAS JEMBER  
J E M B E R**

**2012**

**Tesis Ini Telah Disetujui Pada  
Tanggal 27 Desember 2012**

**Oleh**

**Dosen Pembimbing Utama**

**Prof. Dr. M. Arief Amrullah, S.H., M.Hum  
Nip. 196001011988021001**

**Dosen Pembimbing Anggota**

**S a m s u d i, S.H., M.H.  
Nip. 19570324198601101**

**Mengetahui**

**Ketua Program Magister Ilmu Hukum  
Pascasarjana Universitas Jember**

**Dr. Dominikus Rato, S.H., M.Si.  
Nip. 195701051986031002**

**KEBIJAKAN FORMULASI KETENTUAN PENUNTUTAN  
DALAM KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM ACARA  
PIDANA (KUHAP)**

**POLICY FORMULATION PROSECUTION PROVISIONS IN THE  
CODE OF CRIMINAL PROCEDURE (CRIMINAL CODE)**

**Telah Dipertahankan Di hadapan Tim Penguji  
Pada Tanggal 27 Desember 2012**

**Susunan Tim Penguji**

**Ketua,**

**Sekretaris,**

**Prof. Dr. Drs. Abintoro Prakoso, S.H., M.S.**  
Nip. 19490725 197102 1 001

**Dr. Fanny Tanuwijaya, S.H., M.H.**  
Nip. 19650603 199002 2 001

**Anggota I,**

**Anggota II,**

**Prof. Dr. M. Arief Amrullah, S.H., M.Hum**  
Nip. 19600101 198802 1 001

**S a m s u d i, S.H., M.H.**  
Nip. 19570324 198601 1 001

**Mengetahui**

**Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember**

**Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum**  
Nip. 19710501 199303 1 001

JUDUL TESIS : Kebijakan Formulasi Ketentuan Penuntutan dalam  
Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)

Tanggal Ujian : 27 Desember 2012

SK Penguji : 2799/UN25.1.1/SP/2012

Nama Mahasiswa : Zaini Ribut Sugiaman, S.H.

NIM : 100720101012

Program : Magister Ilmu Hukum

Konsentrasi : Hukum dan Sistem Peradilan Pidana

**PEMBIMBING**

Pembimbing Utama : Prof. Dr. M. Arief Amrullah, S.H., M.Hum

Pembimbing Anggota : S a m s u d i, S.H., M.H.

**TIM DOSEN PENGUJI**

Dosen Penguji 1 : Prof. Dr. Drs. Abintoro Prakoso, S.H., M.S.

Dosen Penguji 2 : Dr. Fanny Tanuwijaya, S.H., M.H.

Dosen Penguji 3 : Prof. Dr. M. Arief Amrullah, S.H., M.Hum

Dosen Penguji 4 : S a m s u d i, S.H., M.H.

## **PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS**

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Tesis saya ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Magister Hukum (M.H.), baik di Universitas Jember maupun di Perguruan Tinggi Lain.
2. Tesis ini merupakan hasil gagasan, ide, pemikiran, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dari Tim Pembimbing.
3. Dalam tesis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan maupun daftar pustaka.
4. Apabila ternyata dalam naskah tesis ini dapat dibuktikan adanya unsur-unsur jiplakan, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh dari karya tulis ini maupun sanksi lainnya yang berlaku di lingkungan Universitas Jember.

Jember, 27 Desember 2012  
Yang Membuat Pernyataan,

**ZAINI RIBUT SUGIAMAN, S.H.**  
**NIM. 100720101012**

## UCAPAN TERIMA KASIH

Pada kesempatan ini, perkenankan penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat Prof. Dr. M. Arief Amrullah, S.H., M.Hum, selaku Dosen Pembimbing Utama (DPU) dalam penulisan tesis, yang telah meluangkan waktu untuk membimbing dan mengarahkan penulis agar tesis ini mempunyai nilai akademik dan bermanfaat bagi penegakan hukum di masa yang akan datang.

Demikian pula, ucapan terima kasih dan penghargaan yang setulus-tulusnya penulis sampaikan kepada yang terpelajar S a m s u d i, S.H., M.H., sebagai Dosen Pembimbing Anggota (DPA) dalam membuat karya tesis, yang tidak pernah jemu menerima kehadiran penulis guna meminta bimbingan dan koreksi terhadap setiap ulasan pemikiran yang dituangkan dalam tesis.

Atas selesainya penulisan tesis, penulis tidak lupa mengucapkan terima kasih yang tidak terhingga kepada:

1. Rektor Universitas Jember, Drs. Moh. Hasan, M.Sc., Ph.D., atas kesempatan, sarana dan fasilitas yang telah disediakan, sehingga penulis dapat mengikuti dan menyelesaikan studi Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Jember;
2. Direktur Pascasarjana Universitas Jember, Prof. Dr. I Made Tirta, M.Sc., Ph.D., yang berkenan menerima penulis menjadi mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Jember;
3. Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember, Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum, yang telah menggugah pemikiran penulis untuk menulis tesis dengan tema “Kebijakan Formulasi Ketentuan Penuntutan Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP)”;
4. Ketua Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Jember, Dr. Dominikus Rato, S.H., M.Si., yang telah sudi menyediakan waktu diskusi bersama penulis guna membahas isu hukum (*legal issue*) yang akan dikupas dalam tesis;
5. Segenap staf pengajar Program Magister Ilmu Hukum pada Pascasarjana Universitas Jember, yang telah mengasah pemikiran penulis untuk senantiasa belajar lebih dalam tentang disiplin ilmu hukum;
6. Seluruh tim penguji, yang telah berkenan menilai secara kritis materi kandungan tesis, dengan suatu harapan kiranya tesis yang disusun dengan penuh perenungan dan penghayatan ini dapat dipertanggungjawabkan dan dapat diterima kebenarannya oleh kalangan komunitas ilmuan hukum.



Sejujurnya, penulis patut mengucapkan terima kasih yang tiada tara kepada mantan Kepala Kejaksaan Negeri Jember, Sampe Tuah, S.H., yang tidak henti-hentinya menyemangati penulis agar melanjutkan studi di Program Magister Ilmu Hukum pada Pascasarjana Universitas Jember.

Demikian juga, kepada orang tua penulis, H. Moch. Tahir Hidayat, S.H., mantan Kepala Subbagian Kepegawaian pada Asisten Pembinaan Kejaksaan Tinggi Jawa Timur, penulis tidak lupa menghaturkan rasa bangga dan terima kasih yang sedalam-dalamnya atas perjuangan, dorongan semangat dan perhatian yang senantiasa tercurah kepada penulis guna meraih Magister Hukum (M.H.) sebagai modal dalam menempuh jenjang karir di Kejaksaan.

Meskipun tidak sempat menyaksikan keberhasilan ini karena telah menghadap Sang Khaliq, ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya penulis haturkan pula kepada Bapak Ruspandi dan Ibu Hj. Nurjannah Suriyah, atas kasih sayangnya dalam melahirkan dan membesarkan penulis.

Atas kesetiaan dan keikhlasan, ungkapan terima kasih disampaikan kepada isteri tercinta, Sri Mulyati dan putera-putera tersayang, yaitu Adnan Kashogi, Rafael Bahtiar dan Rakha Firdaus, yang selalu mendukung penulis.

Semoga Allah meridloi jerih payah, perhatian, dedikasi dan semangat dari semua pihak yang turut andil mengantarkan penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini. Mudah-mudahan membawa hikmah bagi kita semua. Amin...

Penulis

## RINGKASAN

Kebijakan formulasi ketentuan penuntutan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) merupakan kebijakan dasar pembentuk Undang-Undang (DPR) bersama pemerintah dalam bidang penuntutan yang akan, sedang dan telah berlaku yang bersumber dari nilai-nilai hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat guna mencapai tujuan hukum acara pidana, yakni mencari sampai mendapatkan kebenaran materiil. Karena itu, proses pembahasan RUU Hukum Acara Pidana oleh DPR sarat dengan pelbagai kepentingan dan mengundang banyak perdebatan. Perdebatan seputar kebijakan formulasi ketentuan penuntutan dalam KUHAP akan tercermin dalam kebijakan aplikasi dan kebijakan eksekusinya.

Sementara itu, diskusi perihal kebijakan formulasi ketentuan penuntutan dalam KUHAP telah mengemukakan banyak kelemahan, yang mana diduga telah mengakibatkan terjadinya peradilan sesat sehingga merugikan pencari keadilan (*justitiabelen*). Oleh karenanya, tesis ini akan mengupas kelemahan kebijakan formulasi ketentuan penuntutan dalam KUHAP. *Pertama*, masalah konsepsi prapenuntutan. *Kedua*, keterbatasan kewenangan jaksa dalam hal mempelajari dan meneliti berkas perkara hasil penyidikan yang dibuat oleh penyidik. *Ketiga*, kurang integrasinya fungsi penyidikan dengan fungsi penuntutan dalam bingkai Sistem Peradilan Pidana. *Keempat*, penuntutan hanya didasarkan pada kebenaran formal atas berkas perkara hasil penyidikan, sehingga dalam melaksanakan fungsi penuntutan penuntut umum seringkali terjebak pada kebenaran formal. *Kelima*, kebijakan penuntutan hanya dapat dilakukan berdasarkan pada alasan teknis yuridis. Dan *keenam*, upaya penuntutan kembali atas perkara tindak pidana tergantung pada inisiatif penyidik untuk mengajukan alat bukti baru yang mendukung pasal sangkaan sebagaimana diterapkan penyidik terhadap perkara dimaksud.

Dengan demikian, sudah seharusnya dilakukan peninjauan kembali atas kebijakan formulasi ketentuan penuntutan dalam KUHAP, agar penuntut umum dalam melaksanakan fungsi penuntutan dapat menemukan kebenaran materiil; sebagaimana telah menjadi tujuan hukum acara pidana. Untuk kepentingan tersebut, maka pembahasan kebijakan formulasi ketentuan penuntutan dalam KUHAP dikomparasikan dengan HIR dan draft RUU Hukum Acara Pidana Tahun 1979, guna mengungkap *ratio legis* ditetapkannya kebijakan formulasi ketentuan penuntutan dalam KUHAP dan *ratio ontologis* lahirnya KUHAP. Selanjutnya, juga dibandingkan dengan draft RUU Hukum Acara Pidana Tahun 2010, guna memahami konsep-konsep hukum menyangkut kebijakan formulasi ketentuan

penuntutan. *Pertama*, koordinasi dan konsultasi pelaksanaan penyidikan sejak diterimanya Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP). *Kedua*, jaksa berwenang melakukan penyidikan tambahan meskipun penyidik telah menyerahkan tanggung jawab atas tersangka dan barang bukti. *Ketiga*, fungsi penuntutan berdasarkan pada asas *dominus litis*, sehingga kebijakan penuntutan bukan hanya didasarkan pada alasan teknis yuridis tetapi juga dimungkinkan karena alasan kebijakan yang merujuk pada asas oportunitas. Dan *keempat*, adanya lembaga hakim komisaris yang mempunyai kewenangan untuk menilai apakah suatu perkara layak atau tidak layak guna dilakukan penuntutan ke pengadilan.

Hasil kajian diajukan sebagai preskripsi guna menjawab permasalahan (isu hukum) berkaitan dengan kebijakan formulasi ketentuan penuntutan dalam KUHAP. Disamping itu, hasil kajian dapat dijadikan sebagai bahan rekomendasi kepada pembentuk Undang-Undang (DPR) dalam rangka amandemen KUHAP maupun bagi penegak hukum (jaksa) sebagai pelaksana kebijakan formulasi ketentuan penuntutan dalam KUHAP.

Kata kunci: Penuntutan

## SUMMARY

Policy formulation prosecution provisions in the Code of Criminal Procedure (Criminal Code) is a basic policy shapers Act (DPR) with the government in the prosecution to be, are and have been in effect that comes from legal values that live and thrive in the community to achieve the goals of criminal procedural law, namely seeking to obtain material truth. Therefore, the discussion of the bill by the House Criminal Procedure loaded with various interests and invite a lot of debate. The debate over policy formulation prosecution provisions in the Criminal Procedure Code will be reflected in the policy application and policy execution.

Meanwhile, the discussion regarding policy formulation prosecution provisions in the Criminal Procedure Code have raised a lot of weaknesses, which allegedly resulted in the search of justice perverted to the detriment of justice (justitiabelen). Therefore, this thesis will explore the formulation of policy weakness in the prosecution provision of the Criminal Procedure Code. First, the problem prapenuntutan conception. Second, the limited authority of the prosecutor in the case study and examine the case file of the investigation findings made by the investigator. Third, the lack of integration with the functions of investigation prosecution functions within the framework of the Criminal Justice System. Fourth, the prosecution is based only on the formal correctness results of the investigation case file, so that in carrying out the functions of prosecution prosecutors often trapped in the formal correctness. Fifth, prosecution policies can only be done based on technical legal grounds. And sixth, the effort re prosecution of a case depends on the initiative of criminal investigators to submit evidence to support its allegation clause as applied to the investigator on the case in question.

Thus, it should do a review of policy formulation prosecution provisions in the Criminal Procedure Code, in order to exercise the functions of prosecutor in the prosecution can find the material truth: As has been the goal of criminal procedural law. For this purpose, the formulation of policy discussion in the Criminal Code provisions prosecution compared with HIR and the draft Code of Criminal Procedure of 1979, in order to reveal the ratio legislators prosecution provisions of the enactment of policy formulation in the Criminal Procedure Code and the Criminal Procedure Code the birth ratio ontological. Furthermore, also in comparison with the draft Code of Criminal Procedure of 2010, in order to understand the legal concepts of policy formulation prosecution provisions. First, coordination and implementation consultancy investigation receipt of the Notice Commencement of Investigation (SPDP). Second, the prosecutor authorized to

conduct additional investigation although investigators have handed over responsibility for suspects and evidence. Third, based on the principle of prosecutorial functions *dominus litis*, so the prosecution policy is not only based on technical legal grounds but also possible for policy reasons which refers to the principle of opportunity. And fourth, the agency commissioner judge who has the authority to assess whether a case is feasible or not feasible for prosecution to the court.

The results of the study presented as a prescription to address issues (legal issues) relating to the formulation of policy provisions in the Criminal Code prosecution. In addition, the study results can be used as a recommendation to forming the Law (DPR) in order for the amendment to the Criminal Procedure Code and the law enforcement agencies (prosecutor) as the formulation of policy provisions in the Criminal Code prosecution.

Keywords: Prosecution

## KATA PENGANTAR

Atas selesainya tesis berjudul “Kebijakan Formulasi Ketentuan Penuntutan Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)” penulis memanjatkan puji dan syukur ke hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, karunia serta hidayah-Nya.

Dalam tesis tersebut, disajikan pokok-pokok pikiran penulis antara lain meliputi *pertama*, latar belakang sejarah, ide dasar dan spirit penyusunan dan pembahasan kebijakan formulasi ketentuan penuntutan dalam KUHAP; *kedua*, upaya untuk memisahkan fungsi penyidikan dari fungsi penuntutan; *ketiga*, dihapusnya kewenangan jaksa dalam hal melakukan penyidikan lanjutan sebagaimana pernah diatur dalam HIR; *keempat*, problematika prapenuntutan. *kelima*, fakta tidak memadainya konsepsi prapenuntutan guna mencapai tujuan hukum acara pidana; *keenam*, tujuan melaksanakan hukum acara pidana adalah untuk mencari sampai dapat menemukan kebenaran materiil; *ketujuh*, untuk kepentingan tersebut, kepada jaksa diberikan kewenangan melakukan pemeriksaan tambahan; *kedelapan*, penuntut umum melaksanakan fungsi penuntutan sesuai dengan kebenaran formal yang ditemukan dalam berkas perkara sebagai hasil penyidikan yang dibuat oleh penyidik; *kesembilan*, asas *dominus litis* yang seharusnya sebagai landasan bagi penuntut umum dalam melaksanakan fungsi penuntutan; *kesebelas*, kebijakan penuntutan atas dasar asas oportunitas. Dan *kesebelas*, sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*) sebagai landasan bekerjanya proses peradilan pidana.

Atas pokok-pokok pikiran tersebut, dilakukan kajian yang beranjak dari *ius constitutum*, kemudian diarahkan kepada *ius constituendum*. Dengan maksud agar dapat diperoleh suatu kesimpulan, dan selanjutnya diajukan rekomendasi kepada pembentuk Undang-Undang (DPR) guna meninjau kembali kebijakan formulasi ketentuan penuntutan dalam KUHAP.

Namun demikian, menyadari sepenuhnya akan keterbatasan kemampuan penguasaan bekal ilmu pengetahuan yang dapat digunakan sebagai bahan referensi dalam melakukan analisis, penulis senantiasa mengharapkan sumbangan pemikiran yang konstruktif dari siapapun yang menaruh minat bagi pembaruan kebijakan formulasi ketentuan penuntutan dalam KUHAP.

Jember, 27 Desember 2012

**ZAINI RIBUT SUGIAMAN, S.H.**  
**NIM. 100720101012**

## DAFTAR ISI

	Halaman
Sampul Depan.....	i
Sampul Dalam.....	ii
Prasyarat Gelar.....	iii
Persetujuan.....	iv
Pengesahan.....	v
Identitas Tim Penguji.....	vi
Pernyataan Orisinalitas Tesis.....	vii
Ucapan Terima Kasih.....	viii
Ringkasan.....	x
Summary.....	xii
Kata Pengantar.....	xiv
Daftar Isi.....	xv
Bab I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	6
1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	7
1.3.1. Tujuan Penelitian.....	7
1.3.1.1. Tujuan Umum.....	8
1.3.1.2. Tujuan Khusus.....	8
1.3.2. Manfaat Penelitian.....	8
1.3.2.1. Manfaat Praktis.....	9
1.3.2.2. Manfaat Akademis.....	10
1.4. Metode Penelitian.....	10
1.4.1. Tipe Penelitian.....	10
1.4.2. Pendekatan.....	12
1.4.3. Bahan Hukum.....	18
1.4.4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum.....	21
1.4.5. Analisis Hukum.....	22
Bab II TINJAUAN PUSTAKA.....	24
2.1. Kebijakan Formulasi.....	24
2.2. Penuntutan.....	25
2.3. Formulasi Ketentuan Penuntutan dalam KUHAP.....	29
2.4. Formulasi Ketentuan Penuntutan dalam RUU HAP.....	38
2.4.1. RUU HAP Tahun 1979.....	38
2.4.2. RUU HAP Tahun 2010.....	43
2.5. Tujuan Hukum Acara Pidana.....	53
2.6. Asas-Asas Umum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik.....	55
Bab III KERANGKA KONSEPTUAL.....	59
Bab IV PEMBAHASAN.....	66

4.1. Ketentuan tentang Penuntutan dalam Hukum Acara Pidana dan Prinsip untuk Mencapai Kebenaran Materiil.....	66
4.1.1. Ketentuan Prapenuntutan.....	66
4.1.2. Ketentuan Penuntutan.....	98
4.1.3. Ketentuan Kebijakan Penuntutan.....	106
4.1.4. Prinsip untuk Mencapai Kebenaran Materiil.....	118
4.2. Kebijakan Formulasi mengenai Penuntutan dalam KUHAP dalam Prospektif .....	122
4.2.1. Koordinasi dan Konsultasi Pelaksanaan Penyidikan ....	122
4.2.2. Penyidikan Tambahan oleh Jaksa.....	126
4.2.3. Penuntutan Berdasarkan pada Asas <i>Dominus Litis</i> .....	129
4.2.4. Kebijakan Penuntutan karena Alasan Kebijakan.....	136
4.2.5. Hakim Komisaris.....	144
4.2.6. Penerapan Kebijakan Formulasi Ketentuan Penuntutan dalam Putusan Pengadilan.....	149
Bab V PENUTUP.....	165
5.1. Kesimpulan.....	165
5.2. Saran/Rekomendasi.....	170
DAFTAR PUSTAKA.....	177